

Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ)

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 173 Absatz 2 der Bundesverfassung¹,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003²
beschliesst:*

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck und Gegenstand

Dieses Gesetz soll die Transparenz der Verwaltung fördern. Zu diesem Zweck gewährleistet es den Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten.

Art. 2 Persönlicher Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz gilt für:

- a. die Bundesverwaltung;
- b. Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, soweit sie erstinstanzlich Verfügungen im Sinn von Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968³ über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz) erlassen.

² Das Gesetz ist nicht anwendbar auf:

- a. die Schweizerische Nationalbank und die Eidgenössische Bankenkommision;
- b. die Versicherer nach Artikel 11 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994⁴ über die Krankenversicherung und die Versicherer nach Artikel 68 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981⁵ über die Unfallversicherung;
- c. die Ausgleichskassen nach den Artikeln 53–62 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946⁶ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie

1 SR 101
2 BBl 2003 1963
3 SR 172.021
4 SR 832.10
5 SR 832.20
6 SR 831.10

die IV-Stellen und Ausgleichskassen nach den Artikeln 54–61 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959⁷ über die Invalidenversicherung;

- d. die Durchführungsstellen nach Artikel 76 Buchstaben a, c–f sowie h und i des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982⁸.

³ Der Bundesrat kann weitere Einheiten der Bundesverwaltung sowie weitere Organisationen und Personen, die nicht der Bundesverwaltung angehören, vom Geltungsbereich ausnehmen, wenn:

- a. dies für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben erforderlich ist;
- b. deren Wettbewerbsfähigkeit durch die Unterstellung unter dieses Gesetz beeinträchtigt würde; oder
- c. die ihnen übertragenen Aufgaben von geringer Bedeutung sind.

Art. 3 Sachlicher Geltungsbereich

Dieses Gesetz gilt nicht für:

- a. den Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Zivilverfahren, Strafverfahren, Verfahren der internationalen Rechts- und Amtshilfe, internationale Verfahren zur Streitbeilegung, Verfahren der Staats- und der Verwaltungsrechtspflege oder Schiedsverfahren betreffen;
- b. die Einsichtnahme einer Partei in die Akten in einem erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren;
- c. den Zugang zu amtlichen Dokumenten, die persönliche Daten der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers enthalten.

Art. 4 Vorbehalt von Spezialbestimmungen

Vorbehalten bleiben spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze, die:

- a. bestimmte Informationen als geheim bezeichnen; oder
- b. von diesem Gesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen.

Art. 5 Amtliche Dokumente

¹ Ein amtliches Dokument ist jede Information, die:

- a. auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist;
- b. sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist; und
- c. die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft.

⁷ SR 831.20

⁸ SR 837.0

² Als amtliche Dokumente gelten auch Dokumente, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen, welche die Anforderungen nach Absatz 1 Buchstaben b und c erfüllen, erstellt werden können.

³ Nicht als amtliche Dokumente gelten Dokumente, die:

- a. durch eine Behörde kommerziell genutzt werden;
- b. nicht fertig gestellt sind; oder
- c. zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind.

2. Abschnitt: Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten

Art. 6 Öffentlichkeitsprinzip

¹ Jede Person hat das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten.

² Die Dokumente können vor Ort eingesehen werden, oder es können Kopien davon angefordert werden. Die Gesetzgebung über das Urheberrecht bleibt vorbehalten.

Art. 7 Ausnahmen

¹ Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch die Gewährung des Zugangs:

- a. die freie Meinungs- und Willensbildung einer diesem Gesetz unterstellten Behörde, eines anderen legislativen oder administrativen Organes oder einer gerichtlichen Instanz wesentlich beeinträchtigt werden kann;
- b. die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen erheblich beeinträchtigt würde;
- c. die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann;
- d. die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können;
- e. die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen Kantonen beeinträchtigt werden können;
- f. die wirtschafts-, geld- und währungspolitischen Interessen der Schweiz gefährdet werden können;
- g. Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können;
- h. Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat.

² Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch die Gewährung des Zugangs die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen.

Art. 8 Besondere Fälle

¹ Es besteht kein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten:

- a. des Mitberichtsverfahrens;
- b. des Ämterkonsultationsverfahrens, bis der Entscheid des Bundesrates getroffen ist, für den sie die Grundlage darstellen.

² Der Bundesrat kann ausnahmsweise amtliche Dokumente des Ämterkonsultationsverfahrens bezeichnen, die auch nach seinem Entscheid nicht zugänglich sind.

³ Amtliche Dokumente über Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen sind in keinem Fall zugänglich.

⁴ Der Zugang zu Berichten über die Evaluation der Leistungsfähigkeit der Bundesverwaltung und die Wirksamkeit ihrer Massnahmen ist gewährleistet.

Art. 9 Schutz von Personendaten

¹ Amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, sind nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren.

² Zugangsgesuche, die sich auf amtliche Dokumente beziehen, welche nicht anonymisiert werden können, sind nach Artikel 19 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992⁹ über den Datenschutz (Datenschutzgesetz) zu beurteilen. Das Zugangsverfahren richtet sich nach dem vorliegenden Gesetz.

3. Abschnitt: Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten

Art. 10 Gesuch

¹ Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten ist an die Behörde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die nicht diesem Gesetz unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat.

² Der Bundesrat kann ein besonderes Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten der schweizerischen Vertretungen im Ausland und der Missionen bei internationalen Organisationen vorsehen.

³ Das Gesuch muss hinreichend genau formuliert sein.

⁴ Der Bundesrat regelt die Einzelheiten des Verfahrens:

- a. er nimmt auf die besonderen Bedürfnisse der Medien Rücksicht;
- b. er kann in Fällen, in denen eine Vielzahl von Gesuchen sich auf dieselben Dokumente bezieht, andere Modalitäten des Zugangs vorsehen; und
- c. er kann für Gesuche, die eine besonders aufwändige Bearbeitung erfordern, längere Bearbeitungsfristen vorsehen.

⁹ SR 235.1

Art. 11 Anhörung

¹ Betrifft das Gesuch amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, und zieht die Behörde die Gewährung des Zugangs in Betracht, so konsultiert sie die betroffene Person und gibt ihr Gelegenheit zur Stellungnahme innert zehn Tagen.

² Sie informiert die angehörte Person über ihre Stellungnahme zum Gesuch.

Art. 12 Stellungnahme der Behörde

¹ Die Behörde nimmt so rasch als möglich Stellung, in jedem Fall aber innert 20 Tagen nach Eingang des Gesuches.

² Die Frist kann ausnahmsweise um 20 Tage verlängert werden, wenn das Gesuch umfangreiche, komplexe oder schwer beschaffbare Dokumente betrifft. Sie wird um die erforderliche Dauer verlängert, wenn sich ein Gesuch auf amtliche Dokumente bezieht, welche Personendaten enthalten.

³ Betrifft das Gesuch amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, so schiebt die Behörde den Zugang bis zur Klärung der Rechtslage auf.

⁴ Die Behörde informiert die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller über eine Fristverlängerung oder über eine Beschränkung oder Verweigerung des Zugangs und begründet sie summarisch. Die Information über die Beschränkung oder Verweigerung des Zugangs sowie die Begründung bedürfen der schriftlichen Form.

Art. 13 Schlichtung

¹ Einen Schlichtungsantrag stellen kann eine Person:

- a. deren Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird; oder
- b. zu deren Gesuch die Behörde nicht fristgerecht Stellung genommen hat; oder
- c. die nach Artikel 11 angehört worden ist, wenn die Behörde gegen ihren Willen den Zugang gewähren will.

² Der Schlichtungsantrag ist der oder dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme oder nach Ablauf der der Behörde für die Stellungnahme zur Verfügung stehenden Frist schriftlich zu stellen.

³ Kommt eine Schlichtung zustande, so gilt das Verfahren als erledigt.

Art. 14 Empfehlung

Kommt keine Schlichtung zustande, so gibt die oder der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte innert 30 Tagen nach Empfang des Schlichtungsantrages den am Schlichtungsverfahren Beteiligten eine schriftliche Empfehlung ab.

Art. 15 Verfügung

¹ Der Gesuchsteller, die Gesuchstellerin oder die angehörte Person kann innerhalb von zehn Tagen nach Erhalt der Empfehlung den Erlass einer Verfügung nach Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes¹⁰ verlangen.

² Im Übrigen erlässt die Behörde eine Verfügung, wenn sie in Abweichung von der Empfehlung:

- a. das Recht auf Zugang zu einem amtlichen Dokument einschränken, aufschieben oder verweigern will;
- b. den Zugang zu einem amtlichen Dokument, das Personendaten enthält, gewähren will.

³ Die Verfügung ist innert 20 Tagen nach Empfang der Empfehlung oder nach Eingang des Gesuches nach Absatz 1 zu erlassen.

Art. 16 Beschwerde

¹ Gegen die Verfügung der Behörde kann bei der Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitskommission nach Artikel 33 Datenschutzgesetz¹¹ (Kommission) Beschwerde geführt werden.

² Als Verfügung gilt auch das Verweigern oder Verzögern einer Verfügung.

³ Die Kommission hat im Beschwerdeverfahren auch Zugang zu amtlichen Dokumenten, die der Geheimhaltung unterliegen.

⁴ Die Kommission erlässt ihren Entscheid innerhalb von zwei Monaten.

⁵ Im Übrigen richtet sich das Beschwerdeverfahren nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.

Art. 17 Gebühren

¹ Für den Zugang zu amtlichen Dokumenten wird in der Regel eine Gebühr erhoben.

² Keine Gebühren werden erhoben:

- a. wenn die Bearbeitung eines Gesuches einen geringen Arbeitsaufwand erfordert oder wenn eine geringe Anzahl Kopien verlangt wird;
- b. für Schlichtungsverfahren (Art. 13); und
- c. für Verfahren auf Erlass einer Verfügung (Art. 15).

³ Die Höhe der Gebühr richtet sich nach:

- a. dem mit der Bearbeitung des Gesuches verbundenen Aufwand; und
- b. der Anzahl verlangter Kopien.

⁴ Der Bundesrat legt die Einzelheiten und den Gebührentarif fest. Abweichende Gebührenregelungen durch die Spezialgesetzgebung bleiben vorbehalten.

¹⁰ SR 172.021

¹¹ SR 235.1

⁵ Für die Abgabe von Berichten, Broschüren oder anderen Drucksachen und Informationsträgern kann in jedem Fall eine Gebühr erhoben werden.

4. Abschnitt: Der oder die Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte

Art. 18 Aufgaben und Kompetenzen

Die oder der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte nach Artikel 26 des Datenschutzgesetzes¹² hat nach dem vorliegenden Gesetz insbesondere folgende Aufgaben und Kompetenzen:

- a. Sie oder er leitet das Schlichtungsverfahren (Art. 13) und gibt, für den Fall, dass es zu keiner Schlichtung kommt, eine Empfehlung ab (Art. 14).
- b. Sie oder er informiert von Amtes wegen oder auf Anfrage Private und Behörden über die Modalitäten des Zugangs zu amtlichen Dokumenten;
- c. Sie oder er kann sich zu Erlassentwürfen und Massnahmen des Bundes, welche das Öffentlichkeitsprinzip wesentlich betreffen, äussern;
- d. Sie oder er verfolgt die Entwicklung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten im Ausland.

Art. 19 Evaluation

¹ Die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte überprüft den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetzes sowie insbesondere die durch seine Umsetzung verursachten Kosten und erstattet dem Bundesrat regelmässig Bericht.

² Ein erster Bericht über die Umsetzungskosten ist dem Bundesrat innert drei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes vorzulegen.

³ Die Berichte der oder des Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten werden veröffentlicht.

Art. 20 Auskunfts- und Einsichtsrechte

¹ Im Rahmen des Schlichtungsverfahrens hat die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte auch Zugang zu amtlichen Dokumenten, die der Geheimhaltung unterliegen.

² Die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte und ihr bzw. sein Sekretariat unterstehen dem Amtsgeheimnis im gleichen Ausmass wie die Behörden, in deren amtliche Dokumente sie Einsicht nehmen oder die ihnen Auskunft erteilen.

5. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 21 Vollzug

Der Bundesrat kann insbesondere Vorschriften erlassen über:

- a. die Bewirtschaftung amtlicher Dokumente;
- b. die Information über amtliche Dokumente;
- c. die Publikation amtlicher Dokumente.

Art. 22 Änderung bisherigen Rechts

Die Änderung bisherigen Rechts wird im Anhang geregelt.

Art. 23 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Änderung bisherigen Rechts

Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert:

1. Bundesgesetz vom 21. März 1997¹³ über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit

Art. 18 Abs. 1–4

¹ Jede Person kann beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten verlangen, dass er prüfe, ob im Informationssystem des Bundesamtes rechtmässig Daten über sie bearbeitet werden. Der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte teilt der gesuchstellenden Person in einer stets gleichlautenden Antwort mit, dass in bezug auf sie entweder keine Daten unrechtmässig bearbeitet würden oder dass er bei Vorhandensein allfälliger Fehler in der Datenbearbeitung eine Empfehlung zu deren Behebung an das Bundesamt gerichtet habe.

² Ein Rechtsmittel gegen diese Mitteilung ist ausgeschlossen. Die betroffene Person kann von der Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitskommission verlangen, dass diese die Mitteilung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten oder den Vollzug der von ihm abgegebenen Empfehlung überprüfe. Die Datenschutz- und Öffentlichkeitskommission teilt ihr in einer stets gleichlautenden Antwort mit, dass die Prüfung im begehrten Sinne durchgeführt wurde.

³ Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte kann ausnahmsweise nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992¹⁴ über den Datenschutz (DSG) der gesuchstellenden Person in angemessener Weise Auskunft erteilen, wenn damit keine Gefährdung der inneren oder der äusseren Sicherheit verbunden ist und wenn der gesuchstellenden Person sonst ein erheblicher, nicht wiedergutzumachender Schaden erwächst.

⁴ Die Kantone überweisen Gesuche, die sich auf Akten des Bundes beziehen, an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten.

¹³ SR 120

¹⁴ SR 235.1

2. Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994¹⁵ über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes

Art. 14 Abs. 2 und 3

² Jede Person kann vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten¹⁶ verlangen, dass er prüfe, ob bei einer Zentralstelle rechtmässig Daten über sie bearbeitet werden. Der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte teilt der gesuchstellenden Person in einer stets gleichlautenden Antwort mit, dass in bezug auf sie entweder keine Daten unrechtmässig bearbeitet würden oder dass er bei Vorhandensein allfälliger Fehler in der Datenbearbeitung eine Empfehlung zu deren Behebung an die Zentralstelle gerichtet habe.

³ Ein Rechtsmittel gegen diese Mitteilung ist ausgeschlossen. Die betroffene Person kann jedoch von der Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitskommission verlangen, dass diese die Mitteilung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten oder den Vollzug der von ihm abgegebenen Empfehlung überprüfe. Die Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitskommission teilt ihr in einer stets gleichlautenden Antwort mit, dass die Prüfung im beehrten Sinne durchgeführt wurde.

3. Bundesgesetz vom 19. Juni 1992¹⁷ über den Datenschutz

Ersatz eines Ausdrucks:

In den Artikeln 6 Absatz 2, 11 Absatz 1, 26 Absatz 1 und im Gliederungstitel vor Artikel 26 wird der Ausdruck «Eidgenössischer Datenschutzbeauftragter» durch «Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter» ersetzt.

In den Artikeln 11, Absatz 2, 27 Absätze 1 und 2, 28, 29 Absätze 1, 3 und 4, 30 Absatz 1, 31 Absatz 1, 32 Absätze 1 und 3, 33 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2 sowie 34 Absatz 2 Buchstabe b wird der Ausdruck «Datenschutzbeauftragter» durch «Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter» ersetzt.

In den Artikeln 25 Absatz 5, 29 Absatz 4, 30 Absatz 2, 32 Absatz 3, 33 Absatz 1 und im Gliederungstitel vor Artikel 33 wird der Ausdruck «Eidgenössische Datenschutzkommission» durch «Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitskommission» ersetzt.

In Artikel 33 Absatz 2 wird «Datenschutzkommission» durch «Datenschutz- und Öffentlichkeitskommission» ersetzt.

¹⁵ SR 360

¹⁶ «Der Datenschutzbeauftragte» bezeichnet die Amtsstelle nach Artikel 26 ff. des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1), weshalb auf die sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter verzichtet wird.

¹⁷ SR 235.1

Art. 19 Abs. 1^{bis} (neu) und 3^{bis} (neu)

^{1b} Bundesorgane dürfen im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit auch Personendaten von Amtes wegen oder gestützt auf das Bundesgesetz vom ...¹⁸ über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) bekanntgeben, wenn:

- a. die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen; und
- b. an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.

^{3b} Bundesorgane können Personendaten mittels automatisierter Informations- und Kommunikationsdienste jedermann zugänglich machen, wenn eine Rechtsgrundlage die Veröffentlichung dieser Daten vorsieht oder wenn sie gestützt auf Absatz 1^{bis} Informationen der Öffentlichkeit zugänglich machen. Besteht das öffentliche Interesse an der Zugänglichmachung nicht mehr, so sind die betreffenden Daten wieder aus dem automatisierten Informations- und Kommunikationsdienst zu entfernen.

Art. 20 Abs. 3 (neu)

³ Die Sperrung steht unter dem Vorbehalt von Artikel 19 Absatz 1^{bis}.

Art. 25^{bis} (neu) Verfahren im Falle der Bekanntgabe von amtlichen Dokumenten, die Personendaten enthalten

Solange ein Verfahren betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes vom ...¹⁹, welche Personendaten enthalten, im Gange ist, kann die betroffene Person im Rahmen dieses Verfahrens die Rechte geltend machen, die ihr aufgrund von Artikel 25 des vorliegenden Gesetzes bezogen auf diejenigen Dokumente zustehen, die Gegenstand des Zugangsverfahrens sind.

Art. 31 Abs. 1, Bst. e (neu)

³ Der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte hat insbesondere folgende weitere Aufgaben:

- e. Er nimmt die ihm durch das Öffentlichkeitsgesetz vom ...²⁰ übertragenen Aufgaben wahr.

¹⁸ SR ...; AS ... (BBI 2003 2047)

¹⁹ SR ...; AS ... (BBI 2003 2047)

²⁰ SR ...; AS ... (BBI 2003 2047)