

**Stephan C. Brunner**

Dr. rer. publ., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Bundesamt für Justiz

**Luzius Mader**

Dr. iur., Vizedirektor, Bundesamt für Justiz,  
Professor, IDHEAP, Lausanne

(Herausgeber)

Stämpflis Handkommentar SHK

# Öffentlichkeitsgesetz

Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip  
der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ)



Stämpfli Verlag AG Bern • 2008

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren.....	VII
Abkürzungsverzeichnis.....	XIX
Literaturverzeichnis.....	XXIII
Materialien.....	XXV

## **Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung:**

<b>Entstehung, Konzept, Kontext.....</b>	<b>1</b>
I. Informationsfreiheit und Zugang zu Verwaltungsinformationen.....	2
1. Informationsfreiheit (Art. 16 BV).....	2
2. Geheimhaltungsgrundsatz.....	2
3. Paradigmenwechsel: Recht auf Zugang zu Verwaltungsinformationen.....	3
II. Entstehungsgeschichte des Öffentlichkeitsgesetzes.....	4
1. Vorbereitende Arbeiten.....	4
2. Vorentwurf vom 19. April 2000.....	5
3. Entwurf des Bundesrates vom 12. Februar 2003.....	8
4. Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004.....	9
III. Konzept und Grundzüge des Öffentlichkeitsgesetzes.....	10
1. Konzept.....	10
2. Grundrechtsrelevanz.....	11
3. Ziele und Nutzenaspekte.....	11
4. Grundzüge.....	12
5. Abgrenzung: Was nicht geregelt wird.....	16
IV. Umsetzung.....	17
1. Öffentlichkeitsverordnung: Grundzüge.....	17
2. Vorbereitungsarbeiten der dem Gesetz unterstellten Behörden.....	18
V. Das Öffentlichkeitsgesetz im Kontext der informationspolitischen Instrumente der Bundesbehörden.....	19
1. Allgemeine und spezielle Information.....	19
2. Aktive und passive Information.....	20
3. Öffentlichkeitsgesetz und aktive Information.....	22
Titel und Ingress.....	26
I. Titel.....	26
II. Ingress.....	26

## Inhaltsverzeichnis

<i>1. Abschnitt:</i>	
<i>Allgemeine Bestimmungen</i> .....	27
<b>Art. 1</b> .....'	27
I. Entstehung.....	27
II. Zweck (1. Satz).....	28
1. Übergeordnete Zielsetzungen.....	28
2. Transparenz über Auftrag, Organisation, Tätigkeit der Verwaltung . . . .	29
<b>III.</b> Gegenstand (2. Satz).....	29
1. Information der Öffentlichkeit.....	29
2. Gewährleistung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten.....	30
<b>Art. 2</b> .....	32
I. Entstehung.....'	34
1. Bundesrat und Bundesversammlung.....	34
2. Verwaltungen der Bundesbehörden.....	34
3. Ausserhalb der Bundesverwaltung' stehende Rechtsträger . . . . .	35
II. Bundesverwaltung (Abs. 1 Bst. a).....	37
1. Regierung und Verwaltung.....	37
2. Zentrale Bundesverwaltung.....	38
3. Dezentrale Bundesverwaltung.....	39
III. Organisationen und Personen ausserhalb der Bundesverwaltung (Abs. 1 Bst. b).....	41
IV. Kantone.....	44
V. Parlamentsdienste (Abs. 1 Bst. c).....	44
VI. Gerichtsverwaltungen.....	45
VII. Ausnahmen (Abs. 2 und 3).....	46
1. Gesetzlich vorgesehene Ausnahmen (Abs. 2).....	47
2. Ausnahmen durch den Bundesrat (Abs. 3).....	49
<b>Art. 3</b> .....	51
I. Entstehung.....	53
II. Begriffe.....	54
1. Amtliche Dokumente.....	54
2. Persönliche Daten der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers. . . . .	55
III. Sachlicher Geltungsbereich im Allgemeinen (Abs. 1).....	57
1. Keine Anwendbarkeit des BGÖ bei verschiedenen spezialgesetzlich geregelten Verfahren (Bst. a).....	57
2. Keine Anwendbarkeit des BGÖ für die Partei in erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren (Bst. b).....	67

IV.	Anwendung des Datenschutzgesetzes (Abs. 2).....	70
1.	Persönliche Daten des Gestaltstellers oder der Gestaltstellerin und Personendaten Dritter.....	71
2.	Unterschiede und Wechselwirkungen zwischen Offendichkeits- und Datenschutzgesetz.....	71
V.	Vergleich der Auskunft-, Akteneinsichts- und Informationszugangsrechte	74
1.	Abgrenzung zwischen dem datenschutzrechtlichen und dem verfahrensrechtlichen Einsichtsrecht.....	74
2.	Abgrenzung zum Zugang nach Öffentlichkeitsgesetz.....	75
3.	Ausnahmen und Spezialregelungen.....	77
	<b>Art. 4</b> .....	80
I.	Allgemeiner Hinweis.....	80
II.	Ratio legis.....	81
<b>III.</b>	Geltungsbereich.....	82
IV.	Vorbehaltene Spezialregelungen.....	83
1.	Spezielle Geheimhaltungsnormen (Bst. a).....	83
2.	Spezielle Zugangsnormen (Bst. b).....	86
V.	Die Beziehungen zwischen dem BGÖ und dem Archivierungsgesetz.....	88
1.	Allgemeiner Hinweis.....	88
2.	Dokumente, die nach BGÖ allgemein zugänglich sind.....	89
3.	Dokumente, die nach BGÖ nicht allgemein zugänglich sind.....	90
4.	Dokumente, die nicht dem BGÖ unterstehen.....	91
VI.	Der Zugang zu klassifizierten Dokumenten.....	92
	<b>Art. 5</b> .....	94
I.	Einleitung.....	95
1.	Entstehung.....	95
2.	Grundsätze.....	96
II.	Das Dokument (Abs. 1).....	97
1.	Informationsträger (Bst. a).....	97
2.	Information, die sich «im Besitz einer Behörde befindet» (Bst. b).....	98
3.	Information, die «die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft» (Bst. c).....	99
III.	Virtuelle Dokumente (Abs. 2).....	100
IV.	Ausnahmen vom Begriff des «amtlichen Dokuments» (Abs. 3).....	101
1.	Kommerziell genutzte Dokumente (Bst. a).....	101
2.	Nicht fertig gestellte Dokumente (Bst. b).....	101
3.	Zum persönlichen Gebrauch bestimmte Dokumente (Bst. c).....	103

# Inhaltsverzeichnis

<i>2. Abschnitt:</i>	
	<i>Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten</i> .....105
	<b>Art. 6</b> ..... • 105
I.	Allgemeines.....106
1.	Entstehung, Gegenstand und Zweck der Bestimmung.....106
2.	Systematik.....108
II.	Das Öffentlichkeitsprinzip und das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Abs. 1).....109
1.	Öffentlichkeitsprinzip und Vermutung des freien Zugangs.....109
2.	Der Begriff der Öffentlichkeit: Das «Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten».....109
3.	Gegenstand und Inhalt des Zugangsrechts.....111
4.	Träger des Zugangsrechts: «Jede Person».....112
5.	Haftung der Behörde.....114
III.	Die Einzelheiten des Zugangsrechts (Abs. 2).....114
1.	Einleitende Bemerkung.....114
2.	Modalitäten der Einsichtnahme (1; Satz).....115
3.	Form und Sprache des Gesuchs.....117
4.	Vorbehalt der Gesetzgebung über das Urheberrecht (2. Satz).....118
IV.	«Aktive» und «passive» Information (Abs. 3).....123
	<b>Art. 7</b> .....126
I.	Die Ausnahmegestimmungen von Artikel 7 Absatz 1.....128
1.	Vorbemerkung.....128
2.	Allgemeines zu den Ausnahmegestimmungen.....129
3.	Die Ausnahmegestimmungen von Absatz 1 im Einzelnen.....134
II.	Der Schutz der Privatsphäre Dritter (Abs. 2).....147
1.	Entstehung.....147
2.	Begriffe.....148
3.	Beeinträchtigung der Privatsphäre Dritter.....155
	<b>Art. 8</b> .....165
I.	Allgemeines.....167
1.	Entstehung und Gegenstand.....167
2.	Systematik und Zweck.....167
II.	Ausschluss des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten des Mitberichtsverfahrens (Abs. 1).....170
1.	Gegenstand und Zweck.....170
2.	Mitberichtsverfahren: Begriff, Anfang und Ende, Inhalt.....171
3.	Absolute und endgültige Verweigerung des Zugangs.....172

III.	Aufschub des Zugangs für Dokumente, welche die Grundlage für einen politischen oder administrativen Entscheid darstellen (Abs. 2).	173
	1. Entstehung, Gegenstand und Zweck	173
	2. Begriff des Dokuments, das die Grundlage für einen Entscheid darstellt	174
	3. Befristete Verweigerung des Zugangs; Ausnahmen	175
IV.	Ausnahmsweise dauerhafter Ausschluss des Zugangs zu Dokumenten des Ämterkonsultationsverfahrens (Abs. 3).	175
	1. Gegenstand und Zweck	175
	2. Ämterkonsultationsverfahren: Begriff und Inhalt	177
	3. Ausnahmecharakter des Ausschlusses vom Zugang; Regelungsumfang	177
V.	Ausschluss des Zugangs für Dokumente über Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen (Abs. 4).	179
	1. Gegenstand und Zweck	179
	2. Inhalt und Tragweite	179
	3. Absolute, aber befristete Verweigerung des Zugangs	180
VI.	Gewährleistung des Zugangs zu Evaluationsberichten (Abs. 5).	181
	1. Gegenstand und Zweck	181
	2. Begriff des Evaluationsberichts	181
	3. Absolutes Recht auf Zugang; Ausnahmen	183
	<b>Art. 9.</b>	185
I.	Entstehung	186
II.	Schutz von Personendaten (Sachüberschrift)	186
III.	Die Anonymisierung amtlicher Dokumente, die Personendaten enthalten (Abs. 1)	187
	1. Der Begriff «amtliches Dokument»	187
	2. Der Begriff des amtlichen Dokuments, «welches Personendaten enthält»	188
	3. Amtliche Dokumente, die gleichzeitig Personendaten der gesuchstellenden Person und Dritter enthalten (gemischte Dokumente)	190
	4. Die Anonymisierung	192
IV.	Nicht anonymisierte Dokumente (Abs. 2)	200
	1. Amtliche Dokumente, deren Anonymisierung nicht möglich ist (1.Satz)	200
	2. Die Anwendung von Artikel 19 DSG und die Koordination des Verfahrens (1. Satz in fine und 2. Satz)	201

## Inhaltsverzeichnis

<i>3. Abschnitt:</i>	
<i>Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten.</i>	206
<b>Art. 10.</b>	206
I. Allgemeines.	208
1. Entstehung.	208
2. Das Gesuchsverfahren im Spannungsfeld zwischen Öffentlichkeitsprinzip und Verwaltungsvereinfachung.	209
3. Der Grundsatz von Treu und Glauben.	210
II. Zuständigkeit bei Gesuchseinreichung (Abs. 1).	211
1. Behörde, die das Dokument erstellt hat (Urheberin).	211
2. Behörde, die das Dokument von Dritten, die nicht dem Gesetz unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat.	213
III. Besondere Verfahren für Vertretungen im Ausland sowie Missionen bei internationalen Organisationen (Abs. 2).	214
IV. Form und Inhalt des Gesuchs (Abs. 3).	216
V. Kompetenzen des Bundesrates zur Regelung des Verfahrens (Abs. 4).	219
1. Regelung der Einzelheiten des Verfahrens durch den Bundesrat.	219
2. Besondere Bedürfnisse der Medien (Bst. a).	219
3. Vielzahl von Gesuchen um Zugang zu demselben Dokument (Bst. b).	221
4. Gesuche, die eine besonders aufwändige Bearbeitung erfordern (Bst. c).	221
<b>Art. 11.</b>	224
I. Entstehung.	225
II. Anhörung (Sachüberschrift).	225
III. Konsultation der betroffenen Person (Abs. 1).	227
1. Bedingungen.	227
2. Konsultationspflicht.	228
3. Anhörung und Gelegenheit zur Stellungnahme.	232
IV. Die Information der angehörten Person (Abs. 2).	234
<b>Art. 12.</b>	236
I. Entstehung.	237
II. Maximale Frist von 20 Tagen zur Stellungnahme durch die Behörde (Abs. 1).	238
1. Zuständigkeit.	238
2. Besonderheiten bei klassifizierten Dokumenten.	240
3. Frist.	241

<b>III.</b>	Erstreckung der 20-tägigen Frist (Abs. 2).....	242
	1. Als Ausnahmetatbestand.....	242
	2. Als Regelfall bei Dokumenten, die Personendaten enthalten.....	242
<b>IV.</b>	Aufschub des Zugangs bei Dokumenten mit Personendaten (Abs. 3).....	243
<b>V.</b>	Stellungnahme der Behörde (Abs. 4).....	244
	 <b>Art. 13.</b> .....	 247
<b>I.</b>	Allgemeines.....	249
	1. Entstehung.....	249
	2. Rechtsgrundlagen, Begriff und Zweck.....	249
	3. Das Schlichtungsorgan: Grundzüge.....	250
	4. Grundzüge des Schlichtungsverfahrens.....	252
	5. Geltungsbereich.....	254
	6. Verhältnis zum Völkerrecht und zum Gemeinschaftsrecht.....	255
<b>II.</b>	Der Schlichtungsantrag.....	255
	1. Vorbemerkung.....	255
	2. Antragstellende Person.....	256
	3. Formerfordernisse: Die «Zulässigkeit» des Antrags.....	257
<b>III.</b>	Das Schlichtungsverfahren im engeren Sinn.....	259
	1. Die Verfahrensbeteiligten.....	259
	2. Ablauf.....	260
<b>IV.</b>	Das Ergebnis der Schlichtung.....	263
	1. Zustandekommen der Schlichtung.....	263
	2. Scheitern der Schlichtung.....	264
	 <b>Art. 14.</b> .....	 265
<b>I.</b>	Die Empfehlung.....	266
	1. Einordnung in das Schlichtungsverfahren im weiteren Sinn.....	266
	2. Form, Frist, Adressaten und Unentgeltlichkeit.....	266
	3. Inhalt und Veröffentlichung.....	266
	4. Rechtsnatur.....	267
	5. Bisherige Praxis.....	268
<b>II.</b>	Das Schlichtungsverfahren im weiteren Sinn: Fazit und Bewertung.....	268
	1. Der oder die Beauftragte: Mediator, Schlichterin, Ombudsman?.....	268
	2. Bewertung.....	269



## Inhaltsverzeichnis

<b>Art. 15</b> .....	271
I. Entstehung .....	272
II. Gesuch um Erlass einer Verfügung (Abs. 1).....	272
1. Die berechtigten Personen.....	272
2. Verfügung nach Artikel 5 VwVG.....	274
3. Frist.....	275
III. Verfügung von Amtes wegen (Abs. 2).....	276
IV. Frist zum Erlass der Verfügung (Abs. 3).....	276
<b>Art. 16</b> .....	278
I. Entstehung .....	278
II. Beschwerdeverfahren (Abs. 1).....	280
1. Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht .....	280
2. Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht.....	283
III. Zugang zu amtlichen Dokumenten, die der Geheimhaltung unterliegen, im Verfahren (Abs. 2).....	284
1. Zugang der Beschwerdeinstanzen.....	284
2. Akteneinsichtsrecht der Verfahrensbeteiligten.....	285
<b>Art. 17</b> .....	288
I. Allgemeines.....	289
1. Entstehung.....	289
2. Zweck der Regelung.....	290
II. Einzelne Bestimmungen.....	292
III. Gebührenregelung in der VBGÖ.....	292
IV. Gebührenfestsetzung.....	293
1. Allgemeines.....	293
2. Zu berücksichtigende Umstände.....	294
3. Information des Gesuchstellers.....	298
4. Vorschussleistung.....	298
V. Streitigkeiten über Gebühren.....	299

<i>4. Abschnitt:</i>	
<i>Die oder der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeits-</i>	
<i>beauftragte</i> .....301	
	<b>Art. 18</b> .....301
I.	Entstehung.....302
II.	Das vom Gesetzgeber gewählte Modell.....303
	1. Die Rolle der oder des Beauftragten.....303
	2. Kein eigentliches Aufsichtsorgan.....304
	3. Die Doppelfunktion der oder des Beauftragten: Mögliche Probleme. . . . 305
III.	Die Stellung der oder des Beauftragten.....305
IV.	Die Aufgaben der oder des Beauftragten.....306
	1. Allgemeines.....306
	2. Schlichtungsverfahren (Bst. a).....307
	3. Information der Öffentlichkeit und der Behörden (Bst. b).....307
	4. Stellungnahme zu Erlassentwürfen oder Massnahmen des Bundes (Bst. c).....309
	<b>Art. 19</b> .....310
I.	Entstehung.....311
II.	Evaluationspflicht (Abs. 1).....312
	1. Evaluationsgegenstand.....312
	2. Der Adressat der Evaluationspflicht.....315
	3. Die Mitwirkungspflicht der Behörden.....315
III.	Berichterstattungspflicht.....316
	1. Berichterstattung an den Bundesrat.....316
	2. Regelmässigkeit der Berichterstattung.....317
	3. Erster Bericht über die Umsetzungskosten innert drei Jahren (Abs. 2).. 317
IV.	Veröffentlichung der Evaluationsberichte (Abs. 3).....318
	<b>Art. 20</b> .....320
I.	Auskunfts- und Einsichtsrechte (Abs. 1).....320
	1. Zugang zu amtlichen Dokumenten, die der Geheimhaltung unterliegen.....320
	2. Umfang des Auskunfts- und des Einsichtsrechts.....321
II.	Geheimhaltungspflicht hinsichtlich der erhaltenen Informationen (Abs. 2). 323

## Inhaltsverzeichnis

5. Abschnitt: Schlussbestimmungen.....	325
<b>Art. 21</b> .....	325
I.    Allgemeines.....	326
1. Zweck.....	326
2. Umfang der Vollzugskompetenz des Bundesrates im Allgemeinen . . . . .	326
II.   Die Vollzugskompetenzen des Bundesrates im Bereich des Öffentlichkeitsprinzips.....	327
1. Bewirtschaftung amtlicher Dokumente (Bst. a).....	327
2. Information über amtliche Dokumente (Bst. b).....	328
3. Publikation amtlicher Dokumente (Bst. c).....	330
<b>Art. 22</b> .....	333
<b>Art. 23</b> .....	334
I.    Entstehung.....	334
II.   Zweck der Bestimmung.....	335
III.  Rechtsvergleich.....	335
IV.   Geltungsbereich.....	336
V.    Koordination mit der Archivierungsgesetzgebung.....	337
<b>Art. 24</b> .....	339
I.    Fakultatives Referendum (Abs. 1).....	339
II.   Inkraftsetzung durch den Bundesrat (Abs. 2).....	339
<b>Anhang (Art. 22)</b> .....	<b>341</b>
<b>Das BGÖ im internationalen Kontext</b> .....	<b>357</b>
<b>Das Öffentlichkeitsprinzip in den Kantonen</b> .....	<b>377</b>
<b>Stichwortregister</b> .....	<b>389</b>