



## Zugangsrecht zu amtlichen Dokumenten

MARCEL BOLLER\*



PIA HUNKEMÖLLER\*\*

Ohne Zweifel erhöhen Zugangsrechte die Transparenz und Legitimität staatlichen Handelns. Auf Bundesebene hat der Gesetzgeber mit Erlass des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) diese Erkenntnis umgesetzt und den Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung etabliert. Die Durchsetzung dieser Zugangsrechte gestaltet sich allerdings oftmals schwierig, da das Gesetz zahlreiche Ausnahmen vorsieht. Der vorliegende Beitrag analysiert die bisherige Praxis der Behörden auf Bundesebene und konkretisiert die vorhandenen Problemstellungen anhand verschiedener Entscheide. Das Instrument der aktiven Information durch Behörden dient als konkreter Lösungsansatz, um den dargestellten Herausforderungen zu begegnen.

Il ne fait aucun doute que les droits d'accès augmentent la transparence et la légitimité de l'activité de l'État. Au niveau fédéral, le législateur a concrétisé cette idée et établi le principe de la transparence dans l'administration en adoptant la loi sur la transparence (LTrans). Toutefois, la mise en œuvre de ces droits d'accès s'avère souvent difficile, la loi prévoyant un grand nombre d'exceptions. La présente contribution analyse la pratique des autorités au niveau fédéral et concrétise les problématiques existantes à l'exemple de diverses décisions. L'instrument de l'information active de la part des autorités constitue une piste de solution concrète qui permettrait de surmonter les défis identifiés.

### Inhaltsübersicht

- I. Öffentlichkeit der Verwaltung
- II. Kantonale Konzepte
- III. Vom Gesuch zum Zugang – der Verfahrensablauf gemäss BGÖ
  - A. Anwendbarkeit des BGÖ
  - B. Gesuchstellung, Anhörung und Stellungnahme
  - C. Schlichtungsverfahren und Empfehlung
- IV. Steigende Anzahl von BGÖ-Gesuchen
- V. Beschränkung des Zugangs gemäss BGÖ
  - A. Grundsatz: Grosszügige Gewährung des Zugangs
  - B. Schutz von Personendaten
    1. Schutz von Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen
    2. Schutz von weiteren Daten
  - C. Schutz der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen
  - D. Gebührenerhebung
- VI. Aktive Information der Öffentlichkeit
- VII. Herausforderungen

### I. Öffentlichkeit der Verwaltung

Die Aussenwelt nimmt Verwaltungshandeln für gewöhnlich nur über konkrete Erlasse und Massnahmen wahr, welche einen direkten Einfluss auf das gesellschaftliche Leben oder den Einzelnen haben. Ein Grossteil der Tätigkeit von Behörden bleibt dagegen der Öffentlichkeit verborgen, da sich diese lediglich in den Verwaltungsräumlichkeiten und in internen Informationskanälen abspielt und von dort keine oder nur geringe Aussenwirkung entfaltet. Dabei können indes vermeintlich interne

Entscheidungsprozesse und entsprechende Korrespondenzen von ebenso grosser Bedeutung sein, da sie bestimmte Handlungen (oder allenfalls auch Nichthandlungen) der Behörden erst begründen und damit unter Umständen auch legitimieren. Öffentlichkeitsgesetze verschaffen dem Einzelnen über Einsichtsrechte Zugang zu diesen Informationen und fördern dadurch die Transparenz staatlichen Handelns. Über die Publikation von Informationen wird nicht zuletzt auch die Legitimation von Verwaltungsakten erhöht, da diese der Öffentlichkeit und damit einem breiten Diskurs zugänglich gemacht werden.

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung<sup>1</sup> am 1. Juli 2006 etablierte der Gesetzgeber auf Bundesebene den Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung. Damit ging ein Paradigmenwechsel in der Verwaltungstätigkeit einher: Die Bundesverwaltung sollte ihre Aufgaben nicht mehr unter Geheimhaltung wahrnehmen, sondern sich gegenüber der Allgemeinheit öffnen und ihre Informationen frei zugänglich machen. Dabei verfolgte dieser Umbruch insbesondere drei Ziele: (1) Durchsetzung des Grundrechts der Informationsfreiheit; (2) Herstellung von Transparenz, damit demokratische Mitwirkung und Kontrolle durch die Bevölkerung effektiv wahrgenommen werden können; (3) Gewährleistung der bürgernahen Verwaltung der Zukunft.<sup>2</sup> Auf Bundesebene hat seither jede Person

\* MARCEL BOLLER, Dr. iur., Rechtsanwalt, Wenger & Vieli AG.

\*\* PIA HUNKEMÖLLER, Rechtsanwältin, Schiller Rechtsanwälte AG.

<sup>1</sup> Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3).

<sup>2</sup> Vgl. SHK BGÖ-BRUNNER/MADER, Einleitung N 9, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader (Hrsg.), Öffentlichkeitsgesetz, Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. De-