



Zusammenstellung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ)

1. Allgemeine Bemerkungen zum Vernehmlassungsverfahren

Am 19. April 2000 hat der Bundesrat beschlossen, einen Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung in die Vernehmlassung zu schicken. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 11. August 2000.

132 Vernehmlassungsadressaten (insbesondere Kantone, politische Parteien und interessierte Organisationen) waren eingeladen, zum Entwurf Stellung zu nehmen.

Beim EJPD sind 72 Stellungnahmen eingegangen. Davon stammen 68 von offiziell konsultierten Kreisen, vier Antworten erfolgten von nicht offiziell begrüßten Vernehmlassern. Das Eidgenössische Versicherungsgericht hat ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet. Alle Kantone – mit Ausnahme des Kantons NW – und sechs politische Parteien haben geantwortet. Von den 91 begrüßten Organisationen haben 33 geantwortet.

2. Gegenstand des Vernehmlassungsentwurfs

Der Entwurf zu einem Öffentlichkeitsgesetz sieht einen Systemwechsel vom Grundsatz der Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt vor. Es verankert das Recht jeder Person auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, ohne dass sie dazu ein besonderes Interesse nachweisen muss. Es ist ein einfaches und rasches Verfahren vorgesehen. Kommt es zu Streitigkeiten über den Zugang zu amtlichen Dokumenten, soll zunächst eine Schlichtungsstelle angerufen werden können.

3. Allgemeine Würdigung

Der Gesetzesentwurf wird insgesamt positiv aufgenommen, wenn sich auch einige z.T. gewichtige und grundsätzliche – allerdings in der Stossrichtung vielfach divergierende – Detailkritik erhebt. Die Mehrheit der Vernehmlasser stimmt dem Entwurf grundsätzlich zu (18 Kantone, FDP, SP, SVP, Grüne, 27 Organisationen).

Zwei Kantone (LU, SG), zwei politische Parteien (CVP, LPS) und fünf Organisationen (AGES, comedia, AEROSUISSE, Bankiervereinigung, SBB) lehnen den vorgelegten Entwurf ausdrücklich ab oder äussern grundsätzliche Vorbehalte. Der Kanton LU rechnet insbesondere mit einem unverhältnismässigen Aufwand. Für

den Kanton SG geht der Entwurf von einem überholten Bild der öffentlichen Verwaltung aus; das unbestrittene Ziel einer aktiven und offenen Information werde damit nicht erreicht. Die CVP und die Mediengewerkschaft comedia bemängeln vor allem das Fehlen von Bestimmungen über die aktive Information. Für die LPS müssen insbesondere die von Privaten stammenden Dokumente vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden. Die AGES befürchtet, dass in Bereichen der staatlichen Aufsicht über Private eher die Transparenz der letzteren als die der Aufsichtsbehörden gefördert wird, was nicht der mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips angestrebten Zielsetzung entspräche. Die AEROSUISSE und die SBB kritisieren, dass der Entwurf und die Erläuterungen keine tauglichen Kriterien zur Abgrenzung öffentlicher und nicht-öffentlicher Aufgaben enthalten, was dazu führe, dass der Geltungsbereich nicht klar geregelt sei. Für die Bankiervereinigung schafft der mit dem BGÖ angestrebte Systemwechsel ein ungelöstes Spannungsverhältnis zum Datenschutz bzw. zum Schutz der Privatsphäre. Durch die mit der Einführung des Rechtes auf Zugang verbundene Relativierung des Amtsgeheimnisses wird für die betroffenen Privaten eine „beträchtliche Rechtsunsicherheit“ befürchtet.

Fünf Kantone (ZH, GL, BL, GR, TG) und zwei Organisationen (DSB, SNB) lehnen den vorgelegten Entwurf zwar nicht ausdrücklich ab, bezweifeln aber, dass das erklärte Ziel einer möglichst umfassenden Transparenz damit auch tatsächlich erreicht werden kann.

Einige Kantone (ZH, LU, UR, SZ, SG, GR) weisen ausdrücklich darauf hin, dass die Einführung des Öffentlichkeitsgrundsatzes durch den Bund auch für sie unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen haben werde. Im Vordergrund stehe dabei ein steigender Druck zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips auch auf kantonaler Ebene.

4. Zusammenfassung der hauptsächlichen Kritikpunkte

4.1. Einführung des Grundsatzes der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt

Der Systemwechsel vom Grundsatz der Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt stösst weitestgehend auf Zustimmung. Die Mehrzahl der Kantone, politischen Parteien und Organisationen, die sich an der Vernehmlassung beteiligten, begrüssen den Systemwechsel (20 Kantone, 6 politische Parteien, 21 Organisationen) bzw. lehnen ihn nicht ausdrücklich oder implizit ab (5 Kantone, 7 Organisationen)¹.

Einige Kantone (ZG, BL, TG) messen der Einführung des Öffentlichkeitsgrundsatzes keine besondere Wichtigkeit bei. Andere indessen arbeiten gegenwärtig daran oder beabsichtigen zumindest, das Öffentlichkeitsprinzip auch in der kantonalen Rechtsordnung zu verankern (SZ, GL, SO, TI, VD, VS, NE, GE).

Die Bankiervereinigung begrüsst zwar, dass die Verwaltung transparenter werden soll, ihr scheint aber die vorgeschlagene gesetzliche Verankerung des Öffentlichkeitsgrundsatzes kein gangbarer Weg. Ähnlich äussert sich auch die AGES.

¹ Die übrigen Organisationen nehmen keine Stellung zum Öffentlichkeitsgrundsatz an sich.

Die konkretisierende Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips im BGÖ, das voraussetzungslose Recht auf Zugang, wird dagegen unterschiedlich aufgenommen. Während der gleiche und voraussetzungslose Zugang vereinzelt ausdrücklich begrüsst wird (Kanton TI, Grüne, SVP), wird er von anderer Seite aus verschiedenen Gründen kritisiert: Einige Vernehmlasser (Kanton AG, comedia, Presserat, SSM, SGKM) fordern besondere Zugangsrechte oder zumindest ein vereinfachtes Zugangsverfahren für die Medienschaffenden. Vier Kantone (ZH, AR, AI, VD) und sechs Organisationen (AGES, FSP, SGV, Bankiervereinigung, Arbeitgeberverband, Vorort) fordern einen Interessenachweis oder zumindest die Offenlegung der Identität der Gesuchstellenden, insbesondere um Missbräuche zu verhindern.

4.2. Geltungsbereich

Kritisiert wurde von zahlreichen Vernehmlassern insbesondere, dass gemäss dem vorgelegten Entwurf der Bundesrat sowie die Bundesversammlung und das Bundesgericht vom Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips ausgeschlossen sind (vgl. Ziff. 5.3).

Die Geltung eines BGÖ für Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts, die öffentliche Aufgaben des Bundes erfüllen, wurde uneinheitlich beurteilt. Die AEROSUISSE und die SRG sind der Ansicht, dass konzessionierte Unternehmen dem BGÖ grundsätzlich nicht unterstellt werden sollen. Die SBB, die Post und die Swisscom sehen grosse praktische Probleme im Fall einer Unterstellung, da sie die Monopolbereiche bzw. Bereiche der Erfüllung öffentlicher Aufgaben in ihrer praktischen Geschäftstätigkeit nicht vom Wettbewerbsbereich trennen können. Sie befürchten bei einer Unterstellung Wettbewerbsnachteile. Diese Befürchtung, wird von der SNB und vom SGV geteilt.

Die SP indessen begrüsst, dass auch private „Zulieferer“ des Bundes dem Gesetz unterstellt werden sollen. Drei weitere potentiell selbst betroffene Organisationen erheben keine grundsätzlichen Einwände gegen eine Unterstellung unter das Öffentlichkeitsprinzip bzw. sprechen sich ausdrücklich dafür aus (AIG, TSL/TSG, TSM). Auch der Verband öffentlicher Verkehr (VöV) unterstützt den Systemwechsel zum Öffentlichkeitsprinzip ausdrücklich.

4.3. Koordination mit benachbarten Rechtsgebieten

Hinsichtlich der Koordination mit benachbarten Rechtsgebieten wird auf das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG)² sowie auf das Bundesgesetz über die Archivierung (BGA)³ hingewiesen. Zwei Kantone (SO, BS) machen darauf aufmerksam, dass die im Entwurf zum BGÖ, im DSG und im BGA verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe („Dokument“, „Unterlage“, „Daten“) aufeinander abzustimmen sind; diese zwei Kantone fordern auch eine explizite Normierung des Verhältnisses zwischen BGÖ und den Öffnungsregeln bzw. -fristen des Archivrechts. Die SNB sieht in einer starken Verkürzung der durch das BGA aufgestellten Schutzfristen Teil einer möglichen Alternative zum Erlass eines BGÖ.

Die im Entwurf vorgenommene Abgrenzung zwischen BGÖ und Datenschutzrecht wird von mehreren Kantone (ZH, BE, LU, GL, FR, SO, BL) und den DSB sowie der Bankiervereinigung kritisiert (vgl. unten, Ziff. 5.5 und Ziff. 5.22).

² SR 235.1

³ SR 152.1

4.4. Interessenabwägung

Das System der Interessenabwägung wird von verschiedener Seite kritisiert. Für drei Organisationen (comedia, ACSI, DJS) lassen die aufgestellten Kriterien den Behörden zu viel Ermessensspielraum. Der Kanton ZH befürchtet Abgrenzungsprobleme aufgrund der verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe, die bei der Bearbeitung von Gesuchen grossen Aufwand verursachen könnten. Auch für drei weitere Organisationen (AGES, Bankiervereinigung, SNB) mangelt es den Kriterien an Konturen; sie befürchten, dass daraus insbesondere für Private, die der Verwaltung Dokumente freiwillig zur Verfügung stellen oder dazu verpflichtet sind, Rechtsunsicherheit entsteht.

Einzelne Vernehmlasser befürworten ausdrücklich den Schutz der „Meinungs- und Willensbildung“ der Behörden (Art. 5 Abs. 2 lit. a Entwurf BGÖ), (Kanton BS, SVP, LPS).

Auf der anderen Seite wird in dieser Bestimmung verschiedentlich die Gefahr gesehen, dass das Öffentlichkeitsprinzip als Ganzes ausgehöhlt werden könnte, sollte sie breit ausgelegt werden (FDP, SP, SGB, SRG). Drei Organisationen (DJS, SSM, SGV) fordern deshalb ausdrücklich eine Streichung dieser Bestimmung.

Unter den Kriterien zum Schutz der überwiegenden privaten Interessen wurde insbesondere der Schutz der von Dritten freiwillig mitgeteilten Informationen kontrovers aufgenommen. Während die Grünen befürchten, diese Bestimmung könnte zur Umgehung des Öffentlichkeitsgesetzes benutzt werden und daher deren Streichung fordern, will die LPS Dokumente Privater, die im Besitz der Verwaltung sind, ganz von der Geltung des BGÖ ausnehmen; in diese Richtung geht auch ein Vorschlag der Bankiervereinigung.

4.5. Verfahren

Das Bundesgericht kritisiert, dass sich der erläuternde Bericht nicht mit der zusätzlichen Belastung des Bundesgerichts durch die vorgesehene Möglichkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde befasst und wünscht diesbezügliche Lösungsvorschläge.

Vier Organisationen (comedia, SSM, Presserat, SGKM), befürchten aufgrund der Formalisierung des Zugangsverfahrens eine Erschwerung des Zugangs dort, wo dieser heute formlos möglich ist.

Drei Kantone (BE, SO, GE) sowie sechs Organisationen (Bankiervereinigung, Arbeitgeberverband, SBV, SGV, Vorort, SVV) fordern einen Einbezug privater Dritter, die durch die Veröffentlichung von Dokumenten betroffen sind, in das Verfahren der Zugangserteilung (vgl. Ziff. 5.5, 5.10.2.2, 5.10.2.3, 5.12.2 und 5.15). Die Kantone TG und VD fordern einen Einbezug der Kantone in den Entscheidungsprozess, wenn Zugang zu von ihnen stammenden Dokumenten verlangt wird.

Fünf Kantone (ZH, GL, SO, BL, GR), zwei politische Parteien (CVP, SVP) und fünf Organisationen (AGES, DSB, Presse romande, Arbeitgeberverband, Vorort) lehnen die Einsetzung eines oder einer Öffentlichkeitsbeauftragten ab und fordern eine Zusammenlegung dieser Funktion mit der Funktion des oder der Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten oder eine dezentrale Lösung in den Departementen.

4.6. Keine Regelung der aktiven Information im Entwurf BGÖ

Eine Anzahl von Vernehmlassern kritisiert die Tatsache, dass der vorgelegte Entwurf nur den Zugang zu Dokumenten, nicht aber die aktive Information der Öffentlichkeit durch die Bundesverwaltung regelt. Verschiedentlich wird ein umfassendes Informationsgesetz (Kanton GE, CVP, SP, SSM, comedia, Presserat) oder die Förderung aktiver Massnahmen der Informationsvermittlung (SVP, AGES, Presse romande, SGKM) gefordert. Auch der Kanton ZH gibt zu bedenken, dass die mit dem BGÖ verfolgten Ziele durch vermehrte aktive Information möglicherweise besser zu erreichen wären.

Der Kanton SG sieht sogar die heute bereits sehr vielfältigen Bemühungen um verbesserte aktive Information der Behörden möglicherweise gefährdet, wenn sich der Staat auf die grundsätzliche Zugänglichkeit aller Informationen berufen könnte. Ein ähnliches Argument bringt auch die SNB vor.

4.7. Kosten

Zahlreiche Vernehmlasser befürchten, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips für die Verwaltung zu hohen oder zu unverhältnismässigen Kosten führen wird (neun Kantone [ZH, LU, SZ, BS, BL, AI, GR, TG, VS], drei politische Parteien [FDP, CVP, SVP], drei Organisationen [FSP, Bankiervereinigung, SGV]). Weitere Organisationen rechnen in ihrem eigenen Tätigkeitsbereich mit möglicherweise erheblichem Mehraufwand (Post, Swisscom, Swisscontrol, ZAS).

Der Kanton TI fordert, dass die Gesuche mit den bestehenden Stellen zu bearbeiten sind.

5. Bemerkungen zu den einzelnen Gesetzesartikeln

5.1. Verfassungsgrundlage

Der Kanton SO hält fest, dass es sich beim Systemwechsel um einen Paradigmenwechsel handelt und dass das Recht auf Zugang Grundrechtscharakter hat. Deshalb wäre eine Verankerung auf Verfassungsstufe angebracht. Ähnlich äussern sich die Kantone ZH und BL, die Grünen, die DSB sowie die SRG.

Die Bankiervereinigung sieht in der gesetzlichen Verankerung des Öffentlichkeitsprinzips eine Kollision mit Art. 13 BV, der den Schutz der Privatsphäre garantiert sowie mit Art. 16 Abs. 3 BV, der die Informationsfreiheit auf allgemein zugängliche Quellen beschränkt.

5.2. Zweckartikel (Art. 1)

Vier Kantone (ZH, GL, SO, BL) und die DSB fordern, dass der Zweck des Gesetzes klarer zum Ausdruck gebracht wird: Der Zweckartikel müsste darüber Auskunft geben, ob die angestrebte Transparenz einer verbesserten Kontrolle der Verwaltung, der politischen Meinungsbildung oder der besseren Verfügbarkeit von Informationen für die Wirtschaft dienen soll.

Die Mediengewerkschaft comedia hält fest, dass der Zugang „gewährleistet“ und nicht bloss „gefördert“ werden muss.

Der Kanton VS möchte, dass der Klarheit halber im Gesetz ausdrücklich erwähnt wird, dass auch die Kantone und Gemeinden das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten des Bundes in Anspruch nehmen können.

5.3. Geltung des BGÖ für die Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 lit. a)

Fünf Kantone (OW, AR, AI, GR, VS) fordern die ausdrückliche Präzisierung im Gesetz, dass die Kantone nicht dem BGÖ unterstehen, auch dann nicht, wenn sie eine öffentliche Aufgabe des Bundes vollziehen.

Der Kanton NE hält es für richtig, die politischen Behörden und die Justizbehörden vom Anwendungsbereich des Gesetzes auszuschliessen. Der Kanton JU dagegen bedauert, dass nach dem Entwurf nur die Verwaltung dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehen soll.

Drei Kantone (SO, TI, GE), die Grünen und vier Organisationen (comedia, ACSI, DJS, SGV) wollen auch den Bundesrat dem BGÖ unterstellen.

Vier politische Parteien (CVP, SP, SVP, Grüne) sowie zwei Organisationen (SGV, SGB) wollen den Öffentlichkeitsgrundsatz auf die Parlamentsdienste ausweiten. Drei Kantone (SO, TI, GE) und vier Organisationen (ACSI, DJS, Arbeitgeberverband, Vorort) wollen die gesamte Bundesversammlung (mit ihren Organen) einschliessen. Der Vorort und der Arbeitgeberverband präzisieren, dass Dokumente über die Beratungen in den Kommissionen erst nach der Verabschiedung einer Vorlage durch die Bundesversammlung öffentlich werden sollen.

Der Kanton SO, zwei politische Parteien (Grünen, SP) und zwei Organisationen (SGV, SGB) wollen das BGÖ auch für die Verwaltung des Bundesgerichts für anwendbar erklären. Der Kanton TI will insbesondere die Urteile des Bundesgerichts zugänglich machen. Die SVP hingegen findet es ausdrücklich richtig, dass das Bundesgericht und die Militärjustiz vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen sind.

5.4. Geltung des BGÖ für die vom Bundesrat bezeichneten Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts (Art. 2 Abs. 1 lit. b)

Die SP begrüsst, dass auch private „Zulieferer“ des Bundes dem Gesetz unterstellt werden sollen. Drei weitere potentiell selbst betroffene Organisationen erheben keine grundsätzlichen Einwände gegen eine Unterstellung unter das Öffentlichkeitsprinzip bzw. sprechen sich ausdrücklich dafür aus (AIG, TSL/TSG, TSM). Auch der Verband öffentlicher Verkehr (VöV) unterstützt den Systemwechsel zum Öffentlichkeitsprinzip ausdrücklich. Rund drei Viertel der konsultierten Organisationen, die voraussichtlich von dieser Bestimmung betroffen sein werden, äusserten sich nicht.

Der Kanton VD macht darauf aufmerksam, dass diese Bestimmung dahingehend verstanden werden könnte, dass das Öffentlichkeitsprinzip für die gesamte Tätigkeit der in dieser Bestimmung genannten Organisationen gelten soll. Sie schlägt für den Art. 2 Abs. 1 lit. b Entwurf BGÖ folgende Änderung vor (in die gleiche Richtung zielen auch Anregungen von drei Organisationen [SBB, SRG, SGV]): „b. die vom Bundesrat bezeichneten Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, soweit sie mit Vollzugsaufgaben des Bundes betraut sind.“ [im Original: „b. aux organismes et personnes de droit public..., lorsqu'ils exécutent une tâche publique que leur a confiée la Confédération.“]

Die FDP befürwortet ebenfalls eine restriktivere Formulierung der Bestimmung von Art. 2 Abs. 1 lit. b des Entwurfs, denn nach dem vorgeschlagenen Wortlaut könnten auch viele private Subventionsempfänger dem BGÖ unterstellt werden. Sie schlägt vor, dass Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts nur dann dem Gesetz unterstehen sollen, wenn sie mit „öffentlichrechtlichen“ oder „gesetzlichen“ Aufgaben des Bundes betraut sind.

Zwei Organisationen (AEROSUISSE, SRG) sprechen sich dagegen aus, dass konzessionierte Unternehmen einem BGÖ unterstellt werden. Eine Konzessionierung bedeutet ihrer Ansicht nach nicht von vornherein, dass „öffentliche Aufgaben des Bundes“ erfüllt werden. Ähnlich argumentiert auch die SBB. Der AIG will die wirtschaftlichen Beziehungen der konzessionierten Unternehmung zu Dritten, die nicht unter die konzessionierte Tätigkeit fallen, von der Anwendung des BGÖ ausnehmen. Zwei Organisationen (Post, Swisscom) würden ihre Unterstellung deshalb als problematisch betrachten, weil eine Trennung zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereich im praktischen Geschäftsablauf nicht möglich ist und Wettbewerbsnachteile mit sich bringen würde. Der Kanton LU und die SNB äussern sich ähnlich. Die SBB und die Swisscom sind weiter der Ansicht, dass aktienrechtliche Grundsätze einer Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips in ihrem Fall entgegenstehen. Eine Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips für die Tätigkeit der SNB würde nach deren Sicht einen Eingriff in ihre verfassungsmässige Stellung und Unabhängigkeit darstellen. Sie verlangt daher, vom Anwendungsbereich eines BGÖ ausgenommen zu werden.

5.5. Anwendbarkeit der Datenschutzgesetzgebung für die Bekanntgabe von Personendaten (Art. 2 Abs. 2)

Sechs Kantone (ZH, LU, GL, FR, SO, BL) sowie die DSB kritisieren die Abgrenzung zwischen Öffentlichkeits- und Datenschutzgesetz. Der Verweis auf das DSG in Art. 2 Abs. 2 des Entwurfs BGÖ entspricht ihrer Ansicht nach nicht der Regelungskonzeption des DSG; als Querschnittsgesetz lässt es die Bearbeitung von Personendaten in der Regel nur aufgrund einer spezialgesetzlichen Grundlage zu. Damit müsste das BGÖ selbst Kriterien für den Zugang zu Dokumenten aufstellen, die Personendaten enthalten. Beispielsweise könnte es diesen Zugang nur zu Dokumenten in anonymisierter oder pseudonymisierter Form gewähren.

Der Kanton BE verlangt, dass der Gesetzgeber jede Weitergabe von besonders geschützten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen ohne die Zustimmung der Betroffenen verhindert. Der Kanton BS und die TSM wollen ausdrücklich im Gesetz festhalten, dass die Bestimmungen des Datenschutzes vorbehalten bleiben. Auch für den SGV ist jede Unterordnung des Datenschutzes unter das Öffentlichkeitsprinzip inakzeptabel. Die SVP betont ebenfalls, dass der Datenschutz gewährleistet werden müsse.

Für die Bankiervereinigung würde durch das vorgesehene System der fallweisen Interessenabwägung die Gefahr einer generellen Relativierung des Schutzes persönlicher Daten, oder zumindest erhebliche Rechtsunsicherheit geschaffen.

5.6. Anwendbarkeit von Spezial- und Verfahrensgesetzen (Art. 2 Abs. 3 und 4)

Der Kanton TI befürchtet, dass durch den im Entwurf BGÖ verankerten Vorrang von Spezialgesetzen das Recht auf Zugang ausgehöhlt werden könnte. Andere

Vernehmlasser dagegen verlangen ausdrücklich oder sinngemäss, dass der Vorrang weiterer spezialgesetzlicher Regelungen im BGÖ ausdrücklich verankert werden soll (zwei Kantone [ZH, GR], fünf Organisationen [Arbeitgeberverband, Bankiervereinigung, Vorort, SNF, SVV]).

5.7. Begriff des „amtlichen Dokuments“ (Art. 3)

Der Kanton AG beurteilt die Unterscheidung amtlicher und nicht amtlicher Dokumente als positiv; auch die SVP begrüsst die „ausführliche und genaue Definition“ des Begriffes des „amtlichen Dokuments“.

Sieben Kantone (ZH, LU, BS, AI, VD, VS, GE) und der SGV fordern dagegen eine Präzisierung des Begriffs. Insbesondere werden aufgrund der als nicht genügend scharf empfundenen Abgrenzung der öffentlichen Aufgaben Probleme bei der praktischen Umsetzung des BGÖ vorausgesagt.

Die AGES fordert weitgehende Einschränkungen für den Zugang zu von Privaten stammenden Dokumenten; die LPS will diese vom Anwendungsbereich des Gesetzes ganz ausnehmen.

Der Kanton SG befürchtet, dass im Falle einer extensiven Auslegung des Dokumentbegriffs viele Ideen im verwaltungsinternen Meinungsbildungsprozess nicht mehr schriftlich oder elektronisch festgehalten würden. Ähnlich äussern sich auch vier Organisationen (AIG, Bankiervereinigung, SNB, SNF).

Die SP sowie zwei Organisationen (ACSI, SGB) sehen keine Veranlassung, nicht fertiggestellte Dokumente vom Geltungsbereich des Gesetzes auszunehmen. Die DJS fordern eine Streichung von Art. 3 Abs. 3 lit. a Entwurf BGÖ und verweisen auf die Einschränkungsmöglichkeit nach Art. 5 Abs. 2 lit. a Entwurf BGÖ, die ihrer Ansicht nach bereits genügt.

Die FDP findet den Ermessensspielraum der Behörde bezüglich des Zeitpunktes, an dem ein Dokument fertiggestellt ist, zu gross; auch die LPS gib zu bedenken, dass es sehr schwierig sein kann, festzustellen, wann ein Dokument fertiggestellt ist. Die SRG und die FSP warnen vor den möglichen Missbräuchen, zu denen die Bestimmung des Art. 3 Abs. 3 lit. a des Entwurfs Anlass geben könnte; die SRG räumt aber ein, dass es den Rechtsmittelinstanzen obliegt, diesbezüglich für Klarheit zu sorgen.

Zwei Kantone (UR, OW), die LPS sowie die SNB schlagen vor, dass ein Dokument bzw. ein Dossier ab dem Zeitpunkt dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehen soll, an dem eine Instanz es abschliessend bearbeitet oder der Entscheidungsprozess, im Rahmen dessen ein Dokument erstellt wurde, abgeschlossen ist.

5.8. Recht auf Zugang (Art. 4 Abs. 1)

Das Prinzip des allgemeinen Zuganges wird von zwei Kantonen (TI, GE) und der SVP ausdrücklich begrüsst.

Der Kanton BS fordert eine spezielle Regelung für den Informationsaustausch zwischen Bund und Kantonen, welche die besondere Stellung der Kantone berücksichtigt.

Der Kanton AG und drei Organisationen (comedia, SSM, SRG) fordern einen privilegierten und schnellen Zugang für die Medienschaffenden, da diesen eine besondere Funktion im Rahmen der demokratischen Meinungsbildung obliegt. Auch der Kanton GL fragt sich, ob die Bedürfnisse der Medien nach schneller Information mit dem vorliegenden Entwurf berücksichtigt seien.

Die SGKM regt an, zu prüfen, ob eine Sonderregelung zur aktiven Versorgung der Medien mit Informationen getroffen werden könnte; eine solche Regelung müsste umgekehrt Anlass sein, an die Qualität der Informationsvermittlung durch die Medien besondere Anforderungen zu stellen.

Der Presserat gibt zu bedenken, dass weniger Gesuche um Einsichtnahmen zu erwarten sind, wenn die Medien möglichst schnell informieren können.

Die LPS befürchtet eine Erschwerung des Zugangs für Parlamentarierinnen und Parlamentarier zu jenen Dokumenten, die nicht der Geltung des Öffentlichkeitsprinzips unterliegen, deren Kenntnis aber dennoch notwendig für die Ausübung des parlamentarischen Mandates ist.

5.9. Einsichtnahme in amtliche Dokumente, Bewirtschaftung und Information (Art. 4 Abs. 2 und 3)

Zwei Kantone (AR, AI) wollen den Zugang von einem Interessenachweis abhängig machen, um eine unverhältnismässige Belastung der Verwaltung zu verhindern. Auch der Kanton ZH ist der Ansicht, dass reine Neugier einen unter Umständen beträchtlichen Aufwand nicht rechtfertigt. Bezüglich der Anonymität der Gesuchsteller hält der Kanton AI fest, dass es damit der Behörde auch verwehrt wäre, festzustellen, ob ein Gesuch mit kommerziellen Interessen gestellt wird.

Der Kanton VD und die FSP befürchten, dass der voraussetzungslose Zugang zu Missbräuchen führt. Die FSP ist der Ansicht, dass zumindest für nicht niedergelassene Ausländer der Zugang vom Nachweis eines besonderen Interesses abhängig gemacht werden soll; für Schweizer oder niedergelassene Ausländer soll die Angabe eines generellen Interesses genügen (vgl. auch Ziff. 5.12).

Zwei politische Parteien (FDP, Grüne) und die Presse romande fordern die Verankerung von Massnahmen, die das Auffinden von Dokumenten erleichtern (z.B. Dokumentenverzeichnisse) im BGÖ.

5.10. Interessenabwägung (Art. 5)

Der Kanton OW hält die Kriterienkataloge von Art. 5 Abs. 2 und 3 des Entwurfs für vollzugstauglich; auch die SVP stimmt ihnen ausdrücklich zu.

Die SNB dagegen ist der Ansicht, dass die „diffusen“ Kriterien zu einer uneinheitlichen Verwaltungspraxis der Offenlegung führen und damit gerade nicht der erwarteten Angleichung dienen werden. Auch die AGES hält die Kriterien für konturlos.

Für die comedia handelt es sich nicht um eine echte Interessenabwägung, da die blosser Möglichkeit der Beeinträchtigung behördlicher oder privater Interessen für eine Einschränkung des Zugangs ausreicht; die Beeinträchtigung muss zudem in den meisten Fällen nicht einmal eine wesentliche sein. Auch zwei weitere Organisationen (ACSI, DJS) verlangen für Beschränkungen das Vorliegen von qualifizierteren Beeinträchtigungen, als sie der Entwurf vorsieht.

Der SGV schlägt – nebst Streichung von Art. 5 Abs. 2 lit. a des Entwurfs – zu Art. 5 Entwurf BGÖ einen neuen Abs. 4 mit folgendem Wortlaut vor: „Im Falle eines Konfliktes geht der Begriff des überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses vor.“ [im Original: „En cas de conflit, la notion d'intérêt public ou privé prépondérant prime.“].

5.10.1. Überwiegende öffentliche Interessen (Art. 5 Abs. 2)

Der Kanton GE will über den vorgeschlagenen Katalog hinaus auch die Vermögensinteressen der dem Gesetz unterstehenden Körperschaften sowie deren Rechte an Immaterialgütern (z.B. an Quellencodes von Informatikapplikationen) berücksichtigen.

Der FSP fordert die Ergänzung des Kataloges um die Sachgebiete Bankenpolitik, Fiskalpolitik und Sozialpolitik.

Für die comedia ist die Auswahl der geschützten Politikbereiche willkürlich. Nur die Sicherheitspolitik im engeren Sinne kann ein überwiegendes öffentliches Interesse darstellen, keinesfalls trifft dies aber insbesondere für die Wirtschaftspolitik zu.

5.10.1.1 Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung der Behörde (Art. 5 Abs. 2 lit. a)

Die Bestimmung zum Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung der Behörde wird uneinheitlich beurteilt. Der Kanton BS betont, dass die freie Meinungs- und Willensbildung der Behörde keinesfalls gefährdet werden darf; ähnlich äussert sich auch die LPS. Die SVP heisst die vorgeschlagene Norm ausdrücklich gut.

Der Kanton VD wünscht in der Botschaft ausdrücklich festhalten, dass auch kantonale Behörden als Behörden im Sinne dieser Bestimmung gelten.

Der Kanton ZH befürchtet, dass die Abgrenzung zwischen einer „Beeinträchtigung“ und einer „wesentlichen“ Beeinträchtigung in der Praxis schwierig sein wird und für die Behörden in vielen Fällen aufwändige Abklärungen notwendig machen wird.

Für die FDP handelt es sich bei der Bestimmung von Art. 5 Abs. 2 lit. a des Entwurfs um ein „Allerweltskriterium“. Die SP spricht von einem „Gummiparagrafen“, der international einzigartig sei; zudem bleibe offen, nach welchen Kriterien die Interessenabwägung hier erfolgen solle.

Die DJS sind der Ansicht, dass die Begrifflichkeit verfehlt sei, da von „freier Meinungsbildung“ im Zusammenhang mit den Kommunikationsgrundrechten die Rede sei, auf die sich nur das Individuum berufen kann. Jede Behörde sei in einer lebendigen Demokratie verschiedensten internen und externen Einflüssen ausgesetzt, deshalb dürfe nicht jede potentiell mögliche Einflussnahme bereits zu einer Einschränkung des Zugangs führen (ähnlich argumentieren auch zwei weitere Organisationen [SRG, SSM]). Am besten sei auf den Tatbestand des Art. 5 Abs. 2 lit. a Entwurf BGÖ zu verzichten, eventuell sei er wie folgt neu zu formulieren: „a. die *möglichst unbeeinflusste Willensbildung* einer Behörde *schwerwiegend* beeinträchtigt wird;“

Die SRG sieht in der Formulierung von Art. 5 Abs. 2 lit. a des Entwurfs das „Einfallstor für eine viel zu restriktive Handhabung des Öffentlichkeitsprinzips“. Zwei Organisationen (SGB, SGV) verlangen die Streichung dieser Bestimmung. Der Vorort und der Arbeitgeberverband betonen, dass die freie Meinungs- und Willensbildung der Behörde nur ein dem Zugang entgegenstehendes öffentliches Interesse darstellen kann, solange sie nicht abgeschlossen ist. Sie schlagen eine entsprechende Änderung des Wortlauts der Bestimmung vor: „a. die freie Meinungs- und Willensbildung einer Behörde, *solange diese noch nicht abgeschlossen ist*, wesentlich beeinträchtigt werden kann;“

5.10.1.2 *Schutz der bundesstaatlichen Beziehungen (Art. 5 Abs. 2 lit. d)*

Drei Kantone (ZH, BS, VD) machen auf die Gefahr aufmerksam, dass über den Bund Zugang zu Dokumenten erlangt werden könnte, die in den Kantonen nicht zugänglich sind, sei es, weil ein Kanton das Öffentlichkeitsprinzip nicht kennt, sei es, weil er die überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen anders definiert. Auch die Kantone AG und JU sehen diesbezüglich noch Klärungsbedarf.

Der Kanton VD befürchtet, dass der Art. 5 Abs. 2 lit. d des Entwurfs den einzelnen Kanton zu wenig schützt, denn die Veröffentlichung eines durch einen Kanton erstellten Dokumentes kann das Funktionieren von dessen Institutionen ernsthaft stören, ohne dass die bundesstaatlichen Beziehungen stark beeinträchtigt werden. [französischer Text: Daher sollte zumindest der Begriff „compromettre“ durch den Ausdruck „porter atteinte“ ersetzt werden.]. Besser wäre es, wenn der Zugang zu kantonalen Dokumenten erst nach Konsultation der zuständigen kantonalen Behörde gewährt würde. Auch der Kanton TG ist der Ansicht, dass der Bund die Interessenabwägung im Falle von Dokumenten, die von den Kantonen stammen, nicht autonom vornehmen kann.

Die SP dagegen sieht in der Bestimmung von Art. 5 Abs. 2 lit. d Entwurf BGÖ den Ausdruck eines „staatspolitisch fragwürdigen“ Föderalismusverständnisses und ist der Ansicht, dass der Bund die Kantone zu mehr Transparenz in den eigenen Verwaltungen anregen soll. Auch die Grünen sowie zwei Organisationen (DJS, SGB) verlangen die Streichung dieser Bestimmung.

5.10.2. Überwiegende private Interessen (Art. 5 Abs. 3)

Der Kanton GE möchte zum im Entwurf vorgeschlagenen Katalog hinzufügen, dass der Forschungsgegenstand und die Resultate wissenschaftlicher Projekte, die im Gange sind oder deren Publikationsphase noch nicht abgeschlossen ist, geschützt sind.

Die AGES hegt gegenüber der Erfordernis, dass die privaten Interessen das Interesse am Zugang überwiegen müssen, Bedenken. Zumindest ein Aufschub oder eine Einschränkung des Zugangs müsste auch bei gleichgewichtigen Interessen möglich sein. Weiter wird auch die Frage aufgeworfen, wie eine Interessenabwägung stattfinden soll, wenn die Gesuchstellenden ihre Interessen nicht offenlegen müssen.

Für die Bankiervereinigung bringt das System der Interessenabwägung ohne die differenzierende Ausnahme bestimmter Bereiche vom Öffentlichkeitsgrundsatz grundsätzliche Probleme. Im durch Art. 5 Abs. 3 lit. b-c des Entwurfs umschriebenen Bereich wäre deshalb die Offenlegung generell auszuschliessen; diese Be-

stimmungen müssten demnach in Art. 6 des Entwurfs aufgenommen werden. Gleiches soll auch in all jenen Fällen gelten, in denen ein Spezialgesetz die Wahrung des Amtsgeheimnisses verlangt (z.B. Art. 23^{sexies} Abs. 2 lit. b Bankengesetz⁴; Art. 38 Abs. 2 lit. b Börsengesetz⁵).

5.10.2.1 Schutz der Privatsphäre (Art. 5 Abs. 3 lit. a)

Die SP begrüsst ausdrücklich den Schutz der Privatsphäre. Zwei Organisationen (ACSI, DJS) möchten diesen Schutz auf natürliche Personen beschränken.

Die AGES bezeichnet die Formulierung der Bestimmung als „diffus“ und befürchtet daraus resultierend mangelnde Rechtssicherheit insbesondere für private Dritte, deren Dokumente durch Behörden bearbeitet werden.

5.10.2.2 Schutz der Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse (Art. 5 Abs. 3 lit. b)

Die FSP begrüsst diese Bestimmung ausdrücklich.

Zwei Organisationen (ACSI, DJS) wollen diesen Schutz auf Personen und Organisationen beschränken, die sich in Wettbewerbssituationen befinden und damit ausdrücklich den Schutz von Monopolen ausschliessen.

Swisscom und Post erklären, dass sie sich im Fall ihrer Unterstellung unter das BGÖ voraussichtlich in den meisten Fällen auf diese Bestimmung berufen müssten. Beide Unternehmen fürchten als Folge davon aufwändige Rechtsmittelverfahren.

Der SVV fordert, dass die Versicherungsunternehmen die Möglichkeit erhalten, sich zur Frage des Geschäftsgeheimnisses äussern zu können, wenn ein von ihnen verfasstes Dokument betroffen ist.

5.10.2.3 Schutz von Dritten freiwillig mitgeteilter Informationen (Art. 5 Abs. 3 lit. c)

Die Grünen sprechen sich für eine Streichung aus, da die Bestimmung zur Umgehung des Öffentlichkeitsgesetzes benutzt werden könnte.

Die DJS wollen die Bestimmung wie folgt strenger fassen: „c. Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten unter Zusicherung der Geheimhaltung mitgeteilt worden sind.“

Die LPS dagegen will Dokumente Privater, die im Besitz der Verwaltung sind, vom Öffentlichkeitsprinzip ganz ausnehmen.

Auch für die AGES ist die in Art. 5 Abs. 3 lit. c des Entwurfs vorgeschlagene Regelung viel zu restriktiv. Eine beantragte Geheimhaltung ist in jedem Fall zuzusichern; an die Form sind keine strengen Anforderungen zu stellen. Der SVV geht davon aus, dass die Verfasserin oder der Verfasser ein Dokument zurückziehen kann, wenn die Behörde die Geheimhaltung verweigert. Der SBV verlangt, dass Informationen von Dritten nur mit deren Einverständnis zugänglich gemacht wer-

⁴ SR 952.0

⁵ SR 954.1

den sollen, da sonst gewisse Informationen vielleicht gar nicht mehr an die Bundesverwaltung weitergeleitet werden.

5.11. Besondere Fälle (Art. 6)

Die SVP stimmt dem Art. 6 des Entwurfs ausdrücklich zu.

Der Kanton VS stellt fest, dass die Befürchtungen der Verwaltung bezüglich einer Erschwerung der Entscheidungsprozesse gerechtfertigt seien und ist der Ansicht, dass die vorgeschlagenen Ausnahmeklauseln keine genügende Lösung dieses Problems darstellen. Auch der Bankiervereinigung genügen die Ausnahmen nicht. Sie befürchtet, dass durch die grundsätzlich jedes Dokument betreffende Möglichkeit einer Offenlegung das Vertrauensverhältnis zwischen Aufsichtsbehörden und von ihnen beaufsichtigten Unternehmen gestört würde.

5.11.1. Ausschluss des Mitberichtsverfahrens (Art. 6 Abs. 1 lit. a)

Der Kanton SO, die CVP und zwei Organisationen (ACSI, DJS) wollen diese Bestimmung streichen. Der Kanton SO argumentiert, dass die Geheimhaltung nach der Beschlussfassung nicht sachgerecht ist und für die Geheimhaltung vor der Beschlussfassung Art. 5 Abs. 2 lit. a Entwurf BGÖ genügt. Die DJS befinden die Bestimmung des Art. 6 Abs. 2 Entwurf BGÖ für sinnvoll; sie soll auch für das Mitberichtsverfahren angewendet werden.

Die SRG kritisiert die „expansive Auslegung“ des Mitberichtsverfahrens im erläuternden Bericht und will im Gesetz konkretisiert wissen, dass das geheime Mitberichtsverfahren erst mit der Einreichung des Antrags des Departements an die Bundeskanzlei beginnt.

5.11.2. Ausschluss von Dokumenten über Verhandlungspositionen (Art. 6 Abs. 1 lit. b)

Der Kanton SO will die Adjektive „laufend“ und „künftig“ streichen, da jede Angelegenheit irgendwann einmal Gegenstand von Verhandlungen sein kann. Auch zwei Organisationen (Vorort, Arbeitgeberverband) sind der Ansicht, dass für diesen Bereich die Bestimmung des Art. 5 Abs. 2 lit. c Entwurf BGÖ genügt.

5.11.3. Gewährleistung des Zugangs zu Evaluationsberichten (Art. 6 Abs. 3)

Der FSP begrüsst diese Bestimmung ausdrücklich, während die SRG sie für überflüssig hält.

Der Kanton FR bemängelt, dass die Frage der Personendaten, die in den Evaluationsberichten enthalten sind, bzw. das Verhältnis des Art. 6 Abs. 3 zu den Art. 2 Abs. 2 sowie Art. 5 des Entwurfs unklar sei.

5.12. Gesuch und Gesuchsverfahren (Art. 7)

Der Kanton AG und vier Organisationen (comedia, SSM, Presserat, SGKM) befürchten, dass die Einrichtung eines formalisierten Gesuchsverfahrens eine Erschwerung des Zugangs für Medienschaffende darstellt. Sie fordern ein vereinfachtes Gesuchsverfahren bzw. Ausnahmeregelungen für die Medien (vgl. auch die Bemerkungen zu Art. 4, Ziff. 5.8).

Zwei Kantone (GL, AG) möchten im Gesetz festhalten, dass das Gesuch auch informell gestellt werden kann; der Kanton AG will darüber hinaus auch die Pflicht der Verwaltung, Dokumente so weit wie möglich öffentlich zur Verfügung zu halten, im BGÖ verankern.

Die Kantone ZH und TG verlangen, dass das Gesuch an die Behörde zu stellen sei, in deren Zuständigkeitsbereich ein Dokument erstellt worden ist. Die SNB befürchtet, durch das mit dem Entwurf vorgesehene System, bei dem der Entscheid über die Gewährleistung des Zugangs bei jeder Behörde liegt, die ein Dokument empfangen hat, könnten Geheimhaltungsabsichten der übersendenden Stelle zu nichte gemacht werden.

Die ACSI will Art. 7 Abs. 2 Entwurf BGÖ streichen, da die geforderte Präzision für die gesuchstellenden Personen nicht zumutbar ist. Auch die DJS sind der Ansicht, dass das erforderliche Detailwissen nicht vorausgesetzt werden kann. Das Gesuch soll unter Angabe eines Themengebietes und eventuell zusätzlich eines bestimmten Zeitraumes gestellt werden können.

5.12.1. Anonymität der gesuchstellenden Person

Der Kanton ZH hält ein persönliches Recht für nicht vereinbar mit der Anonymität des Gesuchs. Kaum annehmbar und den "Grundregeln des Anstandes" widersprechend sei, dass sich die Amtsperson nicht nach der Identität des Gesprächspartners erkundigen dürfen soll (ähnlich äussert sich auch der Kanton AG). Er betrachtet eine Pflicht zur Einreichung "schriftlicher und nachvollziehbar motivierter Gesuche" als gerechtfertigt. Auch Vorort und Arbeitgeberverband schlagen vor, ein schriftliches Gesuch mit einer kurzen Begründung zu verlangen, damit die Interessenabwägung korrekt vorgenommen werden kann. Die SBB verlangt für die Gewährung des Zugangs den Nachweis eines berechtigten Interesses.

Der Kanton VD fordert, die Zulässigkeit des Gesuchs sei an das faktische Interesse einer Niederlassung der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers in der Schweiz zu knüpfen, da sonst in bestimmten Fällen die Interessen der Schweiz gefährdet werden oder die Verwaltung mit Anfragen überschwemmt werden könnte. Zwei Organisationen (FSP, SGV) äussern sich ähnlich.

Die Bankiervereinigung beantragt, Auskünfte ohne Interessenachweis zumindest für die der staatlichen Aufsicht unterstehenden Bereiche der Wirtschaft soweit auszuschliessen, als Berufs-, Geschäfts- oder Herstellungsgeheimnisse privater Dritter betroffen sind. In diese Richtung geht auch die Stellungnahme der AGES.

5.12.2. Stellung betroffener Dritter im Gesuchsverfahren

Der Kanton GE bemängelt das Fehlen von Bestimmungen, die es Dritten ermöglichen würden, im Gesuchsverfahren ihre Interessen geltend zu machen. Ähnlich äussert sich der SGV. Zwei weitere Organisationen (Arbeitgeberverband, Vorort) fordern, dass betroffene Dritte über Gesuche um Einsichtnahme informiert werden müssten und ihnen ein Recht zur Stellungnahme zukommen sollte. Die Bankiervereinigung will ein solches Recht insbesondere für jene Fälle verankern, in denen Auskunftsbegehren die Berufs-, Geschäfts- oder Herstellungsgeheimnisse privater Dritter in den der staatlichen Aufsicht unterstehenden Wirtschaftsbereichen betreffen könnten.

5.13. Stellungnahme der Behörden (Art. 8)

Der Kanton BE, die SVP und die ACSI stimmen der Setzung einer Frist für die Stellungnahme zu Gesuchen um Einsichtnahme im Grundsatz ausdrücklich zu. Der Kanton BE befürchtet aber, dass auch die verlängerte Frist sich für die Bearbeitung komplexer Anfragen als zu kurz erweisen könnte. Der Kanton ZH macht auf die Notwendigkeit einer Differenzierung nach der Dringlichkeit bzw. den der Anfrage zugrundeliegenden Interessen aufmerksam und betrachtet die Fristen generell ebenfalls als zu kurz. Der Kanton VS, die SVP und die Gruppe Rüstung wollen die Frist in Art. 8 Abs. 1 Entwurf BGÖ auf 30 Tage verlängern. Die SRG hält die Fristen in der tagesaktuellen Medienarbeit für unbrauchbar. Der Kanton TI hält die Fristen insgesamt für zu lang, und beantragt insbesondere, auf die Verlängerungsmöglichkeit nach Art. 8 Abs. 2 des Entwurfs zu verzichten.

Der Kanton BE macht auf einen Widerspruch aufmerksam, indem Art. 8 Abs. 3 des Entwurfs eine Begründung der Zugangsverweigerung nur auf Verlangen vorsieht, der erläuternde Bericht aber eine Begründungspflicht impliziert. Die Grünen fordern, die Verweigerung des Zugangs sei immer zu begründen.

5.14. Schlichtung (Art. 9)

Der Kanton GE und die Grünen begrüßen das Schlichtungsverfahren ausdrücklich. Die Grünen stellen den Antrag, dass der oder die Öffentlichkeitsbeauftragte auch als Schlichtungsstelle für Konflikte über die Einsicht in archivierte Akten nach dem Bundesgesetz über die Archivierung⁶ amten soll.

Auch die SRG begrüsst das Schlichtungsverfahren und weist auf ihre eigenen positiven Erfahrungen mit den Ombudsstellen nach dem Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG)⁷.

Der Kanton SG ist der Ansicht, dass das vorgeschlagene Schlichtungs- und Rechtsmittelverfahren zu aufwändig sei und die „Durchsetzung effizienter Verwaltungstätigkeit und einer schlanken Verwaltung“ verhindern würde.

Der Kanton TI hält das Verfahren für zu langsam und umständlich und ist der Ansicht, dass der Mediator eine überflüssige Zwischenstufe darstellt. Auch zwei politische Parteien (CVP, SVP) lehnen das Schlichtungsverfahren ab.

Die SNB würde einen Einbruch in ihre verfassungsrechtliche Unabhängigkeit darin sehen, wenn Instanzen der Bundesverwaltung zu beurteilen hätten, ob Dokumente der SNB in den geld- oder währungspolitischen Schutzbereich fallen oder nicht. Diesen Instanzen werde die Sachkompetenz fehlen.

5.15. Verfügung (Art. 11)

Der Kanton SO schlägt vor, auch durch die Gewährung des Zugangs betroffene Dritte sollten den Erlass einer Verfügung verlangen können.

5.16. Beschwerde (Art. 12)

Das Bundesgericht kritisiert, dass sich der erläuternde Bericht nicht mit der zusätzlichen Belastung des Bundesgerichts durch die vorgesehene Möglichkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde befasst und wünscht Lösungsvorschläge.

⁶ SR 152.1

⁷ SR 784.40

Die SP und zwei Organisationen (DJS, SGB) bemängeln, dass das Beschwerdeverfahren nicht kostenlos ist. Dadurch wird ein grosser Teil der Öffentlichkeit von der Beschwerdemöglichkeit faktisch ausgeschlossen.

Der Kanton AG vermisst im erläuternden Bericht Äusserungen zur Akteneinsicht im Beschwerdeverfahren vor der Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitskommission.

Die Post sieht eine Inkonsequenz darin, dass, nachdem heute nach dem Postgesetz für Streitigkeiten mit Kundinnen und Kunden Privatrecht zur Anwendung kommt, hier wieder die Regeln des Verwaltungsverfahrensgesetzes zur Anwendung gebracht würden.

5.17. Gebühren und Entgelte (Art. 13)

Drei Kantone (UR, AG, TI) und zwei politische Parteien (SP, SVP) begrüessen grundsätzlich die Kostenlosigkeit des Gesuchs-, Schlichtungs- und des erstinstanzlichen Verfahrens.

Der Kanton UR merkt allerdings an, dass durch ein Einsichtsbegehren verursachter Sachaufwand zwingend kostenpflichtig sein soll. Der Kanton ZH ist der Ansicht, dass nach den Grundsätzen des „New Public Management“ die Gebührenerhebung auch dann gerechtfertigt ist, wenn die Bearbeitung einer Anfrage keinen besonderen Aufwand verursacht; ähnlich äussert sich auch der Kanton TG. Die Kantone VD und drei Organisationen (FSP, Bankiervereinigung, SGV) sind der Ansicht, dass die Kostenlosigkeit zu Missbräuchen und damit zu einer unverhältnismässigen Mehrbelastung der Verwaltung führen wird. Die TSM will die Kostenlosigkeit auf Auskünfte beschränken, die persönliche Daten betreffen.

Der Presserat und die Presse Romande fordern eine Gebührenfreiheit der Einsichtnahme für die Medien, zumindest soweit sich der Aufwand für die Verwaltung im Rahmen des Verhältnismässigen bewegt.

Der Kanton TG schlägt die Aufnahme einer Verpflichtung ins Gesetz vor, die gewerbliche Nutzung eines Dokuments der Behörde bei der Gesuchstellung anzuzeigen. Mit der im Entwurf vorgeschlagenen Regelung wäre wohl der Behörde in der Regel nicht bekannt, ob ein Dokument für eine gewerbliche Nutzung benötigt wird.

Die SVP bemängelt die Erhebung von Gebühren für Dokumente, die für gewerbliche Zwecke verwendet werden und sieht darin eine Benachteiligung von Wirtschaft und Gewerbe.

Die SP und der SGB geben zu bedenken, dass Medien die Dokumente und Informationen immer gewerblich nutzen und finden die Bestimmung problematisch, soweit sie sich dahingehend auswirken könnte, dass dadurch der Zugang der Medien zu Informationen erschwert würde.

5.18. Eidgenössischer Öffentlichkeitsbeauftragter oder eidgenössische Öffentlichkeitsbeauftragte (Art. 14 und 15)

Fünf Kantone (ZH, GL, SO, BL, GR), und drei Organisationen (AGES, Presse Romande, DSB) halten die Schaffung der Stelle eines oder einer Öffentlichkeits-

beauftragten für überflüssig und fordern aufgrund der zu erwartenden fachlichen Synergien eine Zusammenführung der Funktion mit derjenigen des oder der eidgenössischen Datenschutzbeauftragten (EDSB). Auch die CVP und die SVP lehnen die Einrichtung einer Schlichtungsstelle ab.

Der Kanton AG ist für eine zumindest provisorische Zuordnung der fraglichen Aufgaben zum EDSB bis Evaluationsergebnisse gem. Art. 16 BGÖ vorliegen.

Die SRG regt die Schaffung eines dezentrale Systems an, bei dem in den Departementen Mediatorinnen und Mediatoren bezeichnet würden. Der Arbeitgeberverband und der Vorort machen einen ähnlichen Vorschlag.

5.19. Evaluation (Art. 16)

Der Kanton UR ist der Ansicht, dass eine Wirkungskontrolle „von Amtes wegen“ nicht notwendig sei. Die Wirkung des Gesetzes wird sich aus den Rechtsmittelverfahren ableiten lassen.

5.20. Auskunfts- und Einsichtsrechte (Art. 17)

Der Kanton GE hält die Formulierung „ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht“ für unglücklich. Gerade solange die Frage, ob ein amtliches Dokument öffentlich zugänglich ist oder nicht, noch nicht geklärt ist, müssen alle Anstrengungen unternommen werden, vorerst die Geheimhaltung des betreffenden Dokuments zu gewährleisten.

5.21. Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitskommission (Art. 18)

Zwei Organisationen (comedia, SRG) lehnen die Zusammenlegung der bestehenden Datenschutz- mit der neuen Öffentlichkeitskommission ab. Die comedia betont, Datenschutz und Öffentlichkeitsarbeit seien grundsätzlich unterschiedliche Aufgaben.

5.22. Änderungen von Bundesrecht (Art. 19)

Vier Kantone (ZH, LU, GL, BL) und die DSB anerkennen die Notwendigkeit einer Regelung, wie sie mit dem neuen Art. 19a DSG vorgeschlagen wird. Sie fordern aber eine klarere Formulierung dieser Bestimmung. Insbesondere sollten auch die Verfahrensrechte von betroffenen Dritten festgelegt werden.

Drei Kantone (BE, SO, VD) sowie der SGV wollen den Art. 19a DSG streichen. Der Schutz personenbezogener Daten soll durch das BGÖ nicht eingeschränkt werden.

Die Grünen fordern, Art. 970 Abs. 2 ZGB⁸ dahingehend zu ändern, dass die Einsicht in das Grundbuch künftig ebenfalls voraussetzungslos möglich sei.

Die SRG verlangt die Streichung des Art. 293 StGB⁹.

⁸ SR 210

⁹ SR 311.0

Im Vernehmlassungsverfahren erhaltene Stellungnahmen

1. Antworten offiziell konsultierter Vernehmlassungsteilnehmer

1.1 Eidgenössische Gerichte

Bundesgericht und Eidgenössisches Versicherungsgericht

1.2 Kantone

Alle Kantone ausser Nidwalden

1.3 Politische Parteien

Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz (FDP)
Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (CVP)
Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP)
Schweizerische Volkspartei (SVP)
Liberale Partei der Schweiz (LPS)
Grüne Partei der Schweiz (Grüne)

1.4 Organisationen

Aéroport International de Genève (AIG)
Arbeitsgemeinschaft für gemeinnützige Stiftungen (AGES)
Association de la Presse Suisse Romande (Presse Romande)
comedia die mediengewerkschaft (comedia)
Associazione Consumatrici della Svizzera Italiana (ACSI)
Dachverband der schweizerischen Luftfahrt AEROSUISSE
Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS)
Die Schweizerische Post (Post)
Eidgenössische Kommission für Arbeitssicherheit (EKAS)
Gruppe Rüstung (GRü)
Privatradio Suisse (PRS)
Schweizer Presserat (Presserat)
Schweizer Syndikat Medienschaffender (SSM)
Schweizerische Aktiengesellschaft für Flugsicherung (Swisscontrol)
Schweizerische Bankiervereinigung
Schweizerische Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu)
Schweizerische Bundesbahnen (SBB)
Schweizerische Gesellschaft für Kommunikations- und Medienwissenschaft (SGKM)
Schweizerische Nationalbank (SNB)
Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA)
Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR)
Schweizerischer Arbeitgeberverband
Schweizerischer Bauernverband (SBV)
Schweizerischer Gewerbeverband (SGV)
Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)
Schweizerischer Handels- und Industrieverein (Vorort)

Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF)
Schweizerischer Versicherungsverband (SVV)
SRG SSR idée suisse (SRG)
Swisscom AG (Swisscom)
Treuhandstelle der Schweizerischen Lebensmittelimporteure und Treuhandstelle der Schweizerischen Getreidepflichtlagerhalter (TSL/TSG)
Treuhandstelle Milch GmbH (TSM)
Union romande de radios et télévisions régionales (RRR)
Verband öffentlicher Verkehr (VöV)
Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS)

2. Antworten von nicht offiziell konsultierten Vernehmlassungsteilnehmern

Die Schweizerischen Datenschutzbeauftragten (DSB)
Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Fédération Romande des Syndicats Patronaux (FSP)
Eidgenössisches Institut für geistiges Eigentum (IGE)