



Anja Martina Binder

Dr. iur., Rechtsanwältin, LL.M.

Associate

Telefon +41 58 258 10 00

anja.binder@bratschi.ch

Akteneinsichtsrecht ausserhalb eines Verfahrens: Wer ist zuständig?

An welche Behörde ist ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem BGÖ zu richten? Das Gesetz erklärt die Erstellerin eines amtlichen Dokuments für zuständig zur Behandlung des Zugangsgesuchs. Aber wer ist die Erstellerin? Die Frage ist komplex, gerade wenn mehrere Behörden an der Erarbeitung eines Dokuments beteiligt sind. Ausschlaggebend sind in der Regel die Sachzuständigkeit und die Verfügungsmacht über ein Dokument.

Das Akteneinsichtsrecht ausserhalb eines hängigen Verfahrens richtet sich auf Bundesebene nach dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ). Das Gesetz soll die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Bundesverwaltung fördern und zu diesem Zweck den Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleisten (Art. 1 BGÖ). Dazu sieht Art. 6 Abs. 1 BGÖ den Grundsatz vor, dass jede Person das Recht hat, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten.

Während Akteneinsichtsgesuche von Parteien in hängigen Verfahren sich stets an die verfahrensleitende Behörde zu richten haben, kann die Frage der Zuständigkeit zur Behandlung eines Zugangsgesuchs zu amtlichen Dokumenten ausserhalb eines hängigen Verfahrens komplex sein. Art. 10 Abs. 1 BGÖ sieht vor, dass das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten an die Behörde zu richten ist, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die nicht dem BGÖ unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Zuständig ist damit in erster Linie diejenige Behörde, die in Bezug auf ein bestimmtes Dokument mit der Sachbearbeitung betraut ist. Sie gilt als Erstellerin des Dokuments.

Haben mehrere Behörden ein Dokument gemeinsam erarbeitet, gestaltet sich die Zuständigkeitsfrage schon schwieriger. Gleiches gilt, wenn sich das Zugangsgesuch auf mehrere Dokumente bezieht, die dasselbe Geschäft betreffen, die aber durch verschiedene Behörden erstellt wurden. Um widersprüchliche Entscheide zu verhindern, ist immer nur eine Behörde zuständig zur Behandlung eines Zugangsgesuchs. Art. 11 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (VBGÖ) regelt, wie die Behörden in diesen Fällen vorzugehen haben. Grundsätzlich ist die federführende Behörde zur Behandlung des Gesuchs zuständig. Ist die Federführung keiner Behörde zugewiesen, so legen die beteiligten Behörden die Zuständigkeit unter sich fest.

Vom Öffentlichkeitsprinzip erfasst sind aber mitunter nicht nur Dokumente, die eine dem BGÖ unterstehende Behörde erarbeitet hat, sondern auch solche, die ein Dritter im Auftrag einer dem BGÖ unterstehenden Behörde verfasst hat (Art. 5 Abs. 1 lit. b BGÖ) – zu denken ist etwa an ein Sachverständigengutachten oder eine externe Evaluation. Für diese Fälle bestimmt Art. 10 Abs. 1 BGÖ, dass die Adressatin des vom Dritten erstellten Dokuments – das heisst die dem BGÖ unterstellte Auftraggeberin – zuständig zur Behandlung eines entsprechenden Zugangsgesuchs ist.

Aus dem Wortlaut des Gesetzes ergibt sich aber nicht explizit, wer zuständig ist, wenn die von einer Bundesbehörde mit der Erarbeitung eines Dokuments beauftragte Dritte selbst ebenfalls dem BGÖ untersteht. So beispielsweise wenn ein Bundesdepartement die Eidgenössische Finanzkontrolle mit der Durchführung einer Administrativuntersuchung betraut und danach eine Person um Zugang zum Schlussbericht der Administrativuntersuchung ersucht. Das Bundesgericht hat dazu festgehalten, dass in diesem Fall in der Regel die beauftragende Behörde zur Behandlung des Zugangsgesuchs zuständig ist. Es begründet dies im Wesentlichen damit, dass der beauftragenden Behörde die Sachzuständigkeit für das betroffene Geschäft und die Verfügungsmacht über das Dokument zukomme und diese darum als Erstellerin im Sinne von Art. 10 Abs. 1 BGÖ gälte (vgl. BGer, Urteil vom 28. März 2019, 1C_297/2018).

Abschliessend bleibt darauf hinzuweisen, dass die Bestimmung der Zuständigkeit nach BGÖ zuweilen zwar komplex ist, Zugangsgesuche an unzuständige Behörden von diesen grundsätzlich aber an die zuständige Behörde weiterzuleiten sind.