

Evaluation des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ)

Schlussbericht

Eveline Huegli, Marius Féraud

Fachliche Unterstützung: Prof. Dr. Isabelle Häner

Bern, 9. Dezember 2014

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Ausgangslage	1
1.2	Fragestellungen und Erkenntnisziele	2
1.3	Übersicht über das empirische Vorgehen	2
1.3.1	Sondierungsphase	2
1.3.2	Fallstudien	3
1.3.3	Befragung der Gesuchstellenden	4
1.3.4	Qualitative Interviews	7
1.3.5	Auswertung bestehender Daten und Dokumente	7
2	Erfahrungen der Gesuchstellenden mit dem BGÖ	11
2.1	Ausgangslage	11
2.2	Gesuchstellende	11
2.3	Auslöser für die Gesuchstellung	12
2.4	Unterstützung der Gesuchstellenden durch die Behörden	13
2.5	Der Entscheid der zuständigen Behörde	15
2.6	Schwierigkeiten im Rahmen der BGÖ-Gesuchstellung	16
2.7	Medien als Gesuchsteller	17
2.8	Organisationen	17
2.9	Zwischenfazit	18
3	Begriff „amtliches Dokument“	21
3.1	Ausgangslage	21
3.2	Analyse Empfehlungen und Rechtsprechung zu Art. 5 BGÖ	21
3.3	Behörden	22
3.3.1	Informationen, die nicht im Besitz einer Behörde sind	22
3.3.2	Datenbanken	22
3.3.3	E-Mail-Nachrichten	23
3.3.4	Protokolle	24
3.3.5	„Interne“ Dokumente	25
3.3.6	Dokumente des Ämterkonsultationsverfahrens	26
3.3.7	Vertrauliche Informationen Dritter	26
3.4	Gesuchstellende	26
3.4.1	Medien	27
3.5	Zwischenfazit	28
4	Koordination des BGÖ mit anderen Bundesgesetzen	31

4.1	Ausgangslage	31
4.2	Analyse Empfehlungen und Rechtsprechung zu den Spezialbestimmungen	31
4.3	Behörden	32
4.4	Zwischenfazit	35
5	Gesuchstellung und Gesuchsbearbeitung	37
5.1	Ausgangslage	37
5.2	Behörden	37
5.2.1	Zugang und Bearbeitung	38
5.2.2	Mediendienste	39
5.2.3	Geschäftsleitung	39
5.2.4	Entscheid	40
5.2.5	Formlosigkeit der Gesuchstellung	40
5.2.6	Umfang und Begründung des Gesuchs	40
5.2.7	Anonyme Gesuchstellung	41
5.3	Gesuchstellende	41
5.3.1	Medien	43
5.4	Zwischenfazit	44
6	Fristen	47
6.1	Ausgangslage	47
6.2	Behörden	47
6.3	Gesuchstellende	49
6.3.1	Medien	50
6.4	Zwischenfazit	50
7	Ressourcen	53
7.1	Ausgangslage	53
7.2	Ressourcen der zuständigen Behörden	53
7.3	Zwischenfazit	54
8	Gebühren	55
8.1	Ausgangslage	55
8.2	Analyse Empfehlungen und Rechtsprechung zu Gebührenfragen	55
8.3	Behörden	56
8.4	Gesuchstellende	57
8.4.1	Konkrete Erfahrungen der Nutzerinnen und Nutzer	57
8.4.2	Einschätzungen zu verschiedenen Aspekten der Gebührenerhebung	58
8.4.3	Medien	60
8.5	Zwischenfazit	61

9	Koordination der Bearbeitung von Zugangsgesuchen	63
9.1	Ausgangslage	63
9.2	Behörden	63
9.3	Zwischenfazit	64
10	Persönlicher Geltungsbereich	67
10.1	Ausgangslage	67
10.2	Aufsichtsbehörden	68
10.2.1	Aufsicht über das Verhalten von Unternehmen.....	68
10.2.2	Aufsichtsberichte über Behörden der Bundesverwaltung, Kantone oder Organisationen	69
10.2.3	Sicherheitsbezogene Aufsicht über bestimmte Anlagen.....	70
10.2.4	Grundsätzliche Überlegungen	70
10.3	Nachrichtendienst des Bundes	71
10.4	Weitere Behörden	73
10.5	Gesuchstellende	73
10.5.1	Medien	75
10.6	Zwischenfazit	75
11	Ausnahmebestimmungen und spezifische Typen von Informationen	77
11.1	Ausgangslage	77
11.2	Analyse Empfehlungen und Rechtsprechung zu den Ausnahmebestimmungen	78
11.3	Beurteilung der Ausnahmebestimmungen.....	79
11.3.1	Behörden	79
11.3.2	Gesuchstellende	80
11.4	Umgang mit spezifischen Typen von Informationen	82
11.4.1	Personendaten	82
11.4.2	Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse	84
11.4.3	Klassifizierte Dokumente	84
11.4.4	Verhältnis zu ausländischen oder internationalen Behörden	86
11.4.5	Verhältnis zu den Kantonen oder der Kantone untereinander	86
11.5	Zwischenfazit	87
12	Schlichtungsverfahren	91
12.1	Ausgangslage	91
12.2	Inanspruchnahme des Schlichtungsverfahrens (Datenanalyse)	92
12.3	Ergebnisse der Schlichtungsverfahren	94
12.3.1	Abschluss des Schlichtungsverfahrens	94
12.3.2	Inhalt der Empfehlung des EDÖB	95
12.3.3	Verfügungen im Anschluss an eine Empfehlung des EDÖB.....	95

12.3.4	Angefochtene Verfügungen vor Bundesverwaltungsgericht und Bundesgericht	97
12.4	Beurteilung durch die Behörden	98
12.4.1	Schlichtungsantrag und Mitwirkung der Behörden.....	98
12.4.2	Schriftliches Schlichtungsverfahren vs. Schlichtungsverhandlung	100
12.4.3	Frist und Dauer des Schlichtungsverfahrens	100
12.4.4	Empfehlung	101
12.4.5	Wirkungen des Schlichtungsverfahrens	102
12.4.6	Rolle des EDÖB	103
12.4.7	Verfügung, Gerichtsverfahren	103
12.5	Beurteilung durch die Gesuchstellenden	104
12.5.1	Persönliche Einschätzungen zum Schlichtungsverfahren.....	104
12.5.2	Allgemeine Einschätzungen zum Schlichtungsverfahren	106
12.5.3	Medien	109
12.6	Auswertung der Feedbackbogen des EDÖB zur Schlichtungsverhandlung	110
12.7	Vergleich der Empfehlungen EDÖB mit Entscheiden der Gerichte des Bundes.....	112
12.8	Zwischenfazit	114
13	Wirkungen des BGÖ.....	117
13.1	Einschätzungen der Behörden	118
13.1.1	Transparenz der Behörden	118
13.1.2	Verhinderung von Indiskretionen.....	119
13.1.3	Kontrolle der Verwaltung	119
13.1.4	Vertrauen in die Verwaltung	120
13.1.5	Rationalisierung der Verwaltung	120
13.1.6	Kontrollverlust der Behörden	121
13.2	Einschätzungen der Gesuchstellenden	122
13.2.1	Medien	123
13.3	Zwischenfazit	124
14	Verbesserungsmöglichkeiten	127
14.1	Klärungsbedarf	127
14.2	Einheitliche Vollzugspraxis	128
14.3	Erwartungen an die Gesuchstellenden bzw. an die Behörden.....	128
14.4	Zwischenfazit	129
15	Synthese	131
	Dokumente und Literatur	135
	Anhang	136

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 2-1: Entscheid der Behörde über das Zugangsgesuch	15
Tabelle 12-1: Ergebnisse der eingereichten Schlichtungsanträge	94
Tabelle 12-2: Verfügungen gemäss Art. 15 Abs. 1 resp. 2 BGÖ	96
Tabelle 12-3: Beschwerden vor Bundesverwaltungsgericht	97
Tabelle 12-4: Ausgang des Schlichtungsverfahrens.....	105
Tabelle 12-5: Auswertung der Feedbackbogen, arithmetischer Mittelwert	111
Abbildung 1-1: Kategorien von Gesuchstellenden, schriftliche Befragung	6
Abbildung 2-1: Auslöser für Gesuchstellung	13
Abbildung 2-2: Beurteilung der auf der Webseite der Behörden publizierten Informationen	14
Abbildung 3-1: Einschätzungen zu möglichen weiteren Ausnahmen (amtliche Dokumente)	27
Abbildung 5-1: Einschätzungen zu verschiedenen Formen der Gesuchstellung	42
Abbildung 5-2: Offenlegung der Identität im Zusammenhang mit der Gesuchstellung	43
Abbildung 8-1: Allgemeine Prinzipien der Gebührenerhebung	59
Abbildung 8-2: Reduktion/Verzicht der Gebühren unter bestimmten Bedingungen	60
Abbildung 10-1: Einschätzungen zu möglichen weiteren Ausnahmen (Behörden)	74
Abbildung 11-1: Einschätzungen zu bestehenden Ausnahmen (amtliche Dokumente)	81
Abbildung 11-2: Einschätzungen zu möglichen weiteren Ausnahmen (amtliche Dokumente)	82
Abbildung 12-1: Entwicklung der Anzahl Schlichtungsanträge, 2006-2014	92
Abbildung 12-2: Kategorien von Antragstellenden, 2006-2014	93
Abbildung 12-3: Inhalt der Empfehlungen	95
Abbildung 12-4: Ergebnisse Schlichtungsanträge	98
Abbildung 12-5: Einschätzungen zur Rolle des EDÖB während dem Schlichtungsverfahren	104
Abbildung 12-6: Voraussetzungen Schlichtungsantrag	107
Abbildung 12-7: Eigenschaften der Empfehlung des EDÖB	108
Abbildung 12-8: Eigenschaften der Schlichtungsverfahrens	108
Abbildung 13-1: Wirkungen des BGÖ	123

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
Abs.	Absatz
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BGA	Bundesgesetz über die Archivierung
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung
BJ	Bundesamt für Justiz
BPG	Bundespersönalgesetzes
Bst.	Buchstabe
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
FAQ	Frequently Asked Questions
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
GSK	Generalsekretärenkonferenz
ISIS	Informatisiertes Staatsschutzinformationssystem
KG	Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NDG	Nachrichtendienstgesetz
NGO	Non-governmental organization

ParIG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SNB	Schweizerische Nationalbank
SR	Systematische Rechtssammlung
SVKG	Verordnung über die Sanktionen bei unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen
Swissmedic	Schweizerisches Heilmittelinstitut
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBGÖ	Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung
VBS	Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WEKO	Wettbewerbskommission

Zusammenfassung

Im Hinblick auf die Ausarbeitung eines Antrags an den Bundesrat hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Büro Vatter AG, Politikforschung & -beratung mit der Evaluation des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) beauftragt. Dabei standen insbesondere spezifische, im Zusammenhang mit dem Vollzug des BGÖ von den Behörden geäußerte Probleme im Fokus.

Das BGÖ, das am 1. Juli 2006 in Kraft trat, strebt einen Paradigmenwechsel für die Bundesverwaltung an: Bis dahin galt für die Tätigkeit der Verwaltung ein Geheimhaltungsgrundsatz mit Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten lediglich in bestimmten Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen. Das BGÖ schaffte ein individuell durchsetzbares Recht für jede Person auf Zugang zu amtlichen Dokumenten auf Anfrage. Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nicht absolut, sondern kann in gesetzlich festgelegten Ausnahmefällen zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt werden, indem der Zugang verweigert, aufgeschoben oder nur teilweise gewährt wird.

Methodisches Vorgehen

Die Evaluation wurde mit einer Sondierungsphase eingeleitet, in der mittels informeller Gespräche mit verschiedenen Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern von Departementen der Bundesverwaltung, dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) und verschiedenen Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern der Evaluationsgegenstand aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchtet wurde. Unter Einbezug dieser Informationen erfolgte die Konzipierung und Durchführung der Datenerhebung.

Erstens wurde die Umsetzung des BGÖ im Rahmen von Fallstudien in 12 Behörden vergleichend analysiert. Die Auswahl der Behörden erfolgte problemzentriert: So wurden überwiegend – aber nicht nur – Behörden ausgewählt, die im Vorfeld der Evaluation spezifische Vollzugsprobleme mit dem BGÖ geäußert haben. In den ausgewählten Behörden wurden leitfadengestützte Interviews mit den zuständigen Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern sowie gegebenenfalls dem Mediendienst und der Geschäftsleitung durchgeführt. Zweitens wurden alle Gesuchstellenden des Jahres 2013 in einer schriftlichen Befragung nach ihren Erfahrungen mit dem BGÖ und ihrer Einstellung zu möglichen diskutierten Änderungen der gesetzlichen Grundlage oder des Vollzugs befragt. Ergänzend erfolgten qualitative Interviews mit den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern der Departemente und der Bundeskanzlei, mit dem EDÖB, verschiedenen Medienexperten und NGOs.

Für die Evaluation wurden ausserdem verschiedene bestehende Daten und Dokumente ausgewertet: So wurden die Empfehlungen des EDÖB und die Rechtsprechung untersucht; zudem erfolgte eine quantitative Auswertung der Ergebnisse der 106 zuletzt abgeschlossenen Schlichtungsverfahren und eine Auswertung der Feedbackfragebogen zu den Schlichtungsgesprächen des EDÖB.

Empirische Befunde

Grundsätzlich kann auf Basis der 12 Fallstudien festgehalten werden, dass die Bearbeitung von BGÖ-Gesuchen in den meisten untersuchten Behörden mittlerweile eine gewisse Routine darstellt. Probleme im Vollzug treten in der Regel lediglich bei spezifischen Konstellationen (z.B. bestimmten Typen von Informationen) auf.

Generell zeigen die Ergebnisse der Untersuchung, dass bei vielen Behörden noch verschiedene **Rechtsunsicherheiten** bestehen. Die Frage, welche Informationen unter das BGÖ fallen, ist für sie nicht immer klar zu beantworten. In bestimmten Fällen besteht ein Ermessensspielraum, beispielsweise in Fällen, in denen Daten (z.B. aus Datenbanken) aufbereitet werden müssen. Diese Rechtsunsicherheiten können dazu führen, dass im Zweifelsfall eher zu Lasten des Öffentlichkeitsprinzips entschieden wird. Zudem stellen Unsicherheiten beim Vollzug nach Einschätzung der Forschenden einen Hauptgrund dafür dar, dass die Organisation der Gesuchsabwicklung in vielen Behörden eher aufwändig ausgestaltet ist. Konkret scheint für viele Behörden insbesondere Klärungsbedarf hinsichtlich der Definition des amtlichen Dokuments, des Umgangs mit Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen, der Abwägung zwischen Transparenz und Schutz der Privatsphäre sowie der Koordination zwischen BGÖ und spezifischen anderen Bundesgesetzen zu bestehen.

Aus Sicht der **Gesuchstellenden** besteht das Hauptproblem häufig darin, dass sie nicht wissen, welche Dokumente bestehen, die für sie von Interesse sein könnten. Der Austausch mit den Behörden hilft nur teilweise, jedoch werden in der Praxis – soweit diese in der vorliegenden Evaluation untersucht werden konnte – eher selten Gesuche zurückgewiesen mit der Begründung, dass sie zu wenig präzise sind. Dies ist aus Sicht der Forschenden ein Indiz dafür, dass in der Praxis in der Regel Lösungen gefunden werden, die sowohl für die Behörden als auch für die gesuchstellende Person zufriedenstellend sind.

Ein wichtiges Motiv für die Gesuchstellung besteht in der **Kontrolle der Verwaltungstätigkeit**. Daraus kann im Rahmen des Vollzugs des BGÖ ein gewisses Konfliktpotenzial zwischen den gesuchstellenden Personen und den Behörden entstehen, weil Letztere über den Zugang zu Informationen entscheiden, die möglicherweise zu einer negativen Berichterstattung führen. Gleichzeitig besteht auf Seiten eines Teils der Gesuchstellenden ein grundsätzliches Misstrauen den Behörden gegenüber. Dies sind ungünstige Voraussetzungen für eine konfliktfreie Gesuchstellung und -bearbeitung.

Generell zeigt die Untersuchung, dass das **gegenseitige Verständnis** von Gesuchstellenden und Behörden häufig eher tief ist. Das Wissen der Gesuchstellenden, wie die Verwaltung funktioniert und welcher Aufwand durch ein Gesuch ausgelöst wird, ist eher wenig ausgeprägt vorhanden. Umgekehrt lässt sich bei den Behörden teilweise die Haltung beobachten, dass diese beurteilen möchten, welche Informationen einem öffentlichen Interesse entsprechen und daher herausgegeben werden können.

Auf Basis der Befunde der Evaluation lässt sich schliessen, dass die aktuelle **Frist** von 20 Tagen für eine erste Stellungnahme der Behörde zum Gesuch sowohl von den Behörden

wie auch den Gesuchstellenden weitgehend akzeptiert wird. Die Dauer der Gesuchsbearbeitung ist primär von der gewünschten Art der Information abhängig. Der Spielraum dafür, für bestimmte Gruppen von Gesuchstellenden eine raschere Bearbeitung vorzusehen, ist somit relativ klein. Wenn es sich um einen Dokumententypus handelt, zu dem ein Grundsatzentscheid vorliegt oder wenn keine aufwändigen Abklärungen oder Anhörungen notwendig sind, kann die Frist eingehalten oder unterschritten werden. Umgekehrt verlängert sich die Bearbeitungsdauer bei neuen oder spezifischen Dokumententypen, bei denen für den Entscheid juristische Abklärungen oder Anhörungen notwendig sind. Dafür besteht auf Seiten der Gesuchstellenden in der Tendenz wenig Verständnis: Die Ausschöpfung oder Erstreckung der Bearbeitungsfrist wird häufig als taktisches Manöver der Behörde wahrgenommen und als Indiz für den Widerstand einer Behörde gegen den Vollzug des BGÖ gewertet.

Ausgiebig diskutiert wurde seit der Umsetzung des BGÖ die **Gebührenfrage**. Diesbezüglich ist insbesondere festzuhalten, dass die Praxis der Behörden äusserst heterogen ist und davon ausgegangen werden kann, dass dies trotz Bemühungen, die Gebührenregelungen detaillierter zu fassen, auch in Zukunft so bleibt. Diese Uneinheitlichkeit resultiert einerseits aus grundsätzlich unterschiedlichen Auffassungen darüber, ob Gebühren erhoben werden sollen. Andererseits resultiert sie teilweise daraus, dass in einzelnen Behörden umständliche Abläufe für die Gebührenerhebung vorgesehen sind. Von der Möglichkeit, Gebühren zu erheben, wird vor allem dann Gebrauch gemacht, wenn eine (zu) aufwändige Gesuchsbearbeitung zu erwarten ist. Der gegenwärtigen Regelung, grundsätzlich Gebühren zu erheben, stehen die Gesuchstellenden tendenziell eher ablehnend gegenüber.

In rund 30% der Fälle, in denen der Zugang zu einem amtlichen Dokument von der Behörde ganz oder teilweise verweigert wird, kommt es zu einem Schlichtungsantrag. Das **Schlichtungsverfahren** wird am häufigsten von Journalistinnen und Journalisten und Privaten genutzt. Die bestehende Regelung der Frist des Schlichtungsverfahrens wäre aus Sicht einer Mehrheit der befragten Gesuchstellenden geeignet, ihren Informationsbedürfnissen gerecht zu werden. Der EDÖB stellt sich jedoch auf den Standpunkt, dass selbst bei einer optimalen Ressourcensituation diese Frist aus praktischen Gründen nicht eingehalten werden könnte. Die faktische Dauer des Schlichtungsverfahrens gibt bei allen befragten Parteien Anlass zu Kritik. Bei rund einem Fünftel der eingereichten Schlichtungsanträge wurde eine erfolgreiche Schlichtung zwischen den Beteiligten erzielt. Häufiger ist dagegen, dass keine Einigung erzielt wird und der EDÖB eine Empfehlung abgibt. Die Empfehlungen des EDÖB entfalten zu einem substanziellen Teil eine direkte Wirkung, indem sie von der antragstellenden Person oder der betroffenen Behörde akzeptiert werden (rund die Hälfte der untersuchten Empfehlungen). Die juristische Analyse zeigt, dass die Empfehlungen des EDÖB von den Gerichten gestützt werden und bis anhin keine rechtsrechtsgültiges Urteil mit namhaften Abweichungen von den Empfehlungen existiert.

Schliesslich stellte sich die Frage, ob der **Gerichtsweg** eine Hürde für die Gesuchstellenden darstellt bzw. ob das Schlichtungsverfahren Gerichtsverfahren vermeiden kann. Auf-

grund der vorliegenden Resultate kann dies nicht abschliessend beurteilt werden. Bei Empfehlungen, die im Sinne der Behörde lauten, zeigt sich, dass die Akzeptanz der Rechtsmeinung des EDÖB bei den Gesuchstellenden häufig gross ist und aus diesem Grund darauf verzichtet wird, von der Behörde eine Verfügung zu verlangen. Nach Einschätzung der Forschenden ist insbesondere die aktuelle Dauer des Schlichtungsverfahrens auf den Entscheid, ein Gerichtsverfahren anzustreben, nicht unbedeutend. Es bestehen gewisse Hinweise darauf, dass die Informationen im Zeitverlauf für die Gesuchstellenden an Wert verlieren können und daher aus diesem Grund darauf verzichtet wird, eine Beschwerde einzureichen.

Die Beurteilung, ob der durch das BGÖ angestrebte **Paradigmenwechsel** stattgefunden hat, fällt durchgezogen aus. Aus Sicht der Gesuchstellenden ist dieser in den Behörden, bei denen sie ihre Gesuche gestellt haben, mehrheitlich noch nicht vollzogen, auch wenn einzelne Behörden in diesem Zusammenhang positiv erwähnt werden. Verschiedene Behörden wehren sich nach Auffassung der Gesuchstellenden gegen den Vollzug des BGÖ. Bezüglich der in den Fallstudien berücksichtigten Behörden sieht das Bild uneinheitlich aus: Während gemäss Einschätzung der Forschenden in der Mehrheit der untersuchten Behörden ein gewisser Kulturwandel stattgefunden hat – auch wenn dieser in einigen Fällen möglicherweise noch nicht alle Fachbereiche, Sektionen oder Abteilungen erreicht hat – gilt dies für eine Minderheit der Behörden eher nicht. Dazu muss beachtet werden, dass das BGÖ ein relativ junges Gesetz darstellt und Paradigmenwechsel in der Regel viel Zeit brauchen. So wird der angestrebte Paradigmenwechsel insbesondere dann eingeleitet, wenn Gesuche gestellt werden und sich die Behörde damit auseinandersetzen muss. Die Tatsache, dass die Zahl der Gesuche insgesamt relativ tief ist und einzelne Fachbereiche oder Behörden vor dem Inkrafttreten des BGÖ strikteren Geheimhaltungsgrundsätzen als andere unterlagen, trägt nach Einschätzung der Forschenden dazu bei, dass der Paradigmenwechsel noch nicht in allen Behörden gleichermassen stattgefunden hat. Die Evaluation liefert gewisse Hinweise darauf, dass das BGÖ in einzelnen Fällen zu konkreten Anpassungen der Informationsstrategie der Behörde geführt hat, indem diese bestimmte Daten und Dokumente, zu denen Gesuche eingegangen sind, neu aktiv auf der Website publiziert oder dies in Zukunft beabsichtigt ist.

1 Einleitung

Im Hinblick auf die Ausarbeitung eines Antrags an den Bundesrat hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Büro Vatter AG, Politikforschung & -beratung mit der Evaluation des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ)¹ beauftragt. Das Büro Vatter wurde bei juristischen Fragen durch Prof. Dr. Isabelle Häner unterstützt. Die Ergebnisse der Untersuchung werden im vorliegenden Bericht dargestellt.

Einleitend wird die Ausgangslage aufgezeigt. Im Anschluss daran werden Auftrag und Zielsetzungen der Untersuchung erläutert und das methodische Vorgehen dargestellt.

1.1 Ausgangslage

Das BGÖ, das am 1. Juli 2006 in Kraft trat, strebt einen Paradigmenwechsel für die Bundesverwaltung an: Bis dahin galt für die Tätigkeit der Verwaltung ein Geheimhaltungsgrundsatz mit Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten lediglich in bestimmten Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen. Darüber hinaus oblag es dem freien Ermessen der Behörden, ob Informationen und Dokumente zugänglich gemacht wurden oder nicht. Für die Öffentlichkeit bestand kein subjektives generelles Recht, Informationen über die gesamte Verwaltungstätigkeit zu erhalten. Eine Abkehr von diesem Grundsatz der Nicht-Öffentlichkeit wurde seit den 1980er Jahren wiederholt in parlamentarischen Vorstössen und der rechtswissenschaftlichen Lehre thematisiert (vgl. Bundesrat 2003), zudem hatten einzelne Kantone bereits das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung eingeführt oder prüften dessen Einführung. Aus Sicht des Bundesrates (2003) gebot überdies die erwünschte Anpassung der Verwaltungskultur an die moderne Informationsgesellschaft die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips für die Bundesverwaltung.

Mit dem Inkrafttreten des BGÖ erfolgte die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung. Dieses gilt nicht absolut, sondern kann in gesetzlich festgelegten Ausnahmefällen zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt werden, indem der Zugang verweigert, aufgeschoben oder nur teilweise gewährt wird. Das BGÖ schaffte ein individuell durchsetzbares Recht für jede Person auf Zugang zu amtlichen Dokumenten auf Anfrage. Dabei muss die gesuchstellende Person kein besonderes Interesse nachweisen. Die Verwaltung ist zudem verpflichtet, bei Bedarf auf das Vorhandensein amtlicher Dokumente hinzuweisen und anzugeben, wie die verlangten Dokumente beschafft werden können. Wenn die Gewährung des Zugangs mehr als einen geringfügigen Aufwand verursacht, können Gebühren erhoben werden. Eine Beratungs- und Schlichtungsfunktion für den Streitfall wurde dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten an-

¹ Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 17. Dezember 2004, Stand am 1. Januar 2009, SR 152.3.

gegliedert, der als Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB) fortan Kompetenz- und Schlichtungsstelle im Bereich der Öffentlichkeit der Bundesverwaltung ist. Unter dem Stichwort „Open Government Data“ stellt die Erleichterung des Zugangs zu Behördendaten und -informationen zudem ein Ziel der Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz dar.² Ein Handlungsschwerpunkt des Bundes besteht im Rahmen dieser Strategie in der konsequenten Umsetzung des BGÖ.

1.2 Fragestellungen und Erkenntnisziele

Ziel der Evaluation ist es gemäss dem Pflichtenheft der Evaluation (BJ 2013a), die Umsetzung und die Wirkungen des Öffentlichkeitsgesetzes zu untersuchen. Der Bericht des Evaluationsteams soll als Input für das Bundesamt für Justiz (BJ) bzw. das EJPD dienen, das dem Bundesrat die Evaluationsergebnisse präsentiert und gegebenenfalls Massnahmen zur Verbesserung des Vollzugs und der Wirksamkeit des BGÖ vorschlägt.

Die Evaluation befasst sich mit der Umsetzung des BGÖ durch die Verwaltung, der Charakterisierung und Systematisierung der Schwierigkeiten und der Beurteilung aktueller Regelungen und möglicher Anpassungen des BGÖ durch die unterschiedlichen Akteursgruppen. Dabei soll die Evaluation an frühere Erkenntnisse des BJ zu Umsetzungsproblemen anknüpfen (Befragung vom 20. August 2013; vgl. Anhang 7). Des Weiteren werden die Wirkungen, die das BGÖ erzielt bzw. erzielen soll, untersucht, wobei auch mögliche unerwünschte Effekte in die Bilanz einbezogen werden. Eine ausführliche Liste der Fragestellungen findet sich im Anhang (Anhang 1).

1.3 Übersicht über das empirische Vorgehen

Das empirische Vorgehen gliederte sich in eine Sondierungsphase und eine Datenerhebungsphase, die in vier unterschiedliche Erhebungsschritte unterteilt wurde (vgl. Kapitel 1.3.2 - 1.3.5).

1.3.1 Sondierungsphase

Die Sondierungsphase legte den Grundstein für die Datenerhebung: Nebst der Aufarbeitung des aktuellen Wissensstands via Dokumentenstudium wurden Sondierungsgespräche mit zentralen Akteurinnen und Akteuren geführt, die an der Umsetzung des BGÖ beteiligt sind. Diese Gespräche waren vertraulichen Charakters und fliessen daher nicht direkt in die Berichterstattung ein.

² Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz, März 2012. Die Feststellung, dass den Informations- und Kommunikationstechnologien bei der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung eine grosse Bedeutung zukommt, wurde bereits in der Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz vom Januar 2006 festgehalten.

Einerseits fanden Gespräche mit Bundesbehörden statt; dabei waren aus Sicht der Forschenden das Bundesamt für Justiz (BJ) als Auftraggeber der Evaluation und der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) als Schlichtungsbehörde und Kompetenzzentrum für das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung als Gesprächspartner gesetzt. Die Auswahl von vier Departementen (EDA, EDI, UVEK, VBS), in denen das Gespräch jeweils mit den zuständigen Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern durchgeführt wurde, erfolgte auf Vorschlag des BJ. Die Sondierungsgespräche wurden vor Ort bei den Gesprächspartnerinnen und -partnern durchgeführt und dauerten 1-2 Stunden. Auf Wunsch des Auftraggebers und der Begleitgruppe der Evaluation wurden andererseits Sondierungsgespräche mit einzelnen Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern geführt. Damit im Gespräch möglichst Informationen über den ganzen Prozess einer Gesuchsstellung und -bearbeitung inklusive des Schlichtungsverfahrens erfasst werden konnten, erfolgte die Auswahl geeigneter Gesprächspartnerinnen und -partner auf Vorschlag des EDÖB. Die Vorgabe der Forschenden an den EDÖB bestand darin, dass nebst Medienschaffenden auch andere interessierende Akteursgruppen in die Auswahl einbezogen werden sollen. Da es für die Forschenden aufgrund des Datenschutzes nicht möglich war, die als geeignet eruierten Personen direkt anzuschreiben, wurden diese durch den EDÖB angefragt, ob sie sich für ein Gespräch zur Verfügung stellen möchten. Alle angefragten Personen waren zu einem Gespräch bereit, das telefonisch durchgeführt wurde und jeweils rund eine Stunde dauerte. Eine Liste der Gesprächspartnerinnen und -partner findet sich in Anhang 2.

1.3.2 Fallstudien

Im Rahmen von Fallstudien wurde die Umsetzung des BGÖ in 12 Behörden vergleichend analysiert. Zunächst wurde erhoben, wie die Behörden den Vollzug des BGÖ organisiert haben (z.B. Festlegung von Abläufen, Ressourcen). Weiter wurde die aktuelle Praxis des Vollzugs des BGÖ und deren Beurteilung durch die Behörden thematisiert. Dabei wurden gezielt spezifische Gesuchs- und Dokumenttypen diskutiert, die die Behörden allenfalls vor Schwierigkeiten stellen. Des Weiteren wurde nach bei den Behörden bestehendem Handlungsbedarf gefragt. Die Fallstudien ermöglichten es überdies, Einschätzungen aus Sicht der Behörden zu den Wirkungen des BGÖ zu erheben. Das vergleichende Vorgehen erlaubte insgesamt eine vertiefte Untersuchung darüber, wo die Probleme liegen und was mögliche Good-Practice-Beispiele bei der Umsetzung sein könnten.

Für die Erstellung der Fallstudien stützten wir uns primär auf leitfadengestützte Interviews in den entsprechenden Behörden. Die Fragen orientieren sich dabei am Pflichtenheft der Evaluation. Bei der Interpretation der Ergebnisse der Fallstudien, die im vorliegenden Bericht dargelegt werden, ist daher zu beachten, dass die Daten mittels offener Fragen erhoben wurden: Dies bedeutet, dass bestimmte Themen lediglich von einzelnen Gesprächspartnerinnen und -partnern aufgebracht wurden. Wichtige Punkte wurden für die nachfolgenden Gespräche aufgenommen und thematisiert, daraus lassen sich jedoch keine Rückschlüsse darauf ziehen, ob das Thema auch für alle andere Behörden relevant ist oder nicht,

und inwiefern andere Behörden diese Sichtweise teilen würden oder nicht. Dies ist bei der gewählten qualitativen Gesprächsmethode nicht möglich.

Als Gesprächspartnerinnen und -partner waren in erster Linie die jeweiligen Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater der Behörden vorgesehen. Diese wurden gebeten zu prüfen, ob der Einbezug des jeweiligen Mediendienstes und einer Vertreterin bzw. eines Vertreters der Geschäftsleitung für die Diskussion aller oder eines Teils der Fragen zweckmässig ist. Eine Liste der Gesprächspartnerinnen und -partner findet sich in Anhang 2.

Die Auswahl der 12 zu untersuchenden Behörden erfolgte nach verschiedenen Kriterien: So wurden Behörden untersucht, die vor ähnlichen Herausforderungen stehen (z.B. viele oder komplexe Gesuche), spezifische Aufgabenbereiche bearbeiten (z.B. Aufsichtstätigkeiten, Aufgaben im Bereich der inneren/äusseren Sicherheit) oder im Vorfeld der Evaluation explizit Probleme bei der Umsetzung des BGÖ geäussert haben. Hinweise darauf ergaben sich aus der Statistik des EDÖB,³ der Umfrage des BJ bei den Behörden vom 20.8.2013 (vgl. Anhang 7) sowie aus der Sondierungsphase und einzelnen qualitativen Interviews. Die Fallstudien wurden schliesslich in den folgenden Behörden durchgeführt:

- Bundesamt für Gesundheit (BAG)
- Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)
- Bundesamt für Polizei (Fedpol)
- Bundesamt für Umwelt (BAFU)
- Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
- Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
- Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI)
- Nachrichtendienst des Bundes (NDB)
- Schweizerisches Heilmittelinstitut (Swissmedic)
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
- Wettbewerbskommission (WEKO)

1.3.3 Befragung der Gesuchstellenden

Konzeption

Um die Erfahrungen der Gesuchstellenden mit der Umsetzung des BGÖ in die Evaluation einbeziehen zu können, wurden diese befragt. Dabei wurden in erster Linie Informationen im Zusammenhang mit der konkreten Gesuchstellung erhoben (z.B. Motivation für Anfra-

³ Die Angaben beruhen einerseits auf den Tätigkeitsberichten des EDÖB (vgl. <http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00153/index.html?lang=de>) und andererseits auf Daten, die der EDÖB der Evaluation zur Verfügung gestellt hat, die nicht publiziert werden.

ge, Verwendungszweck, Zufriedenheit mit resp. Schwierigkeiten bei der Gesuchbearbeitung, Kenntnis des Dokuments). Gleichzeitig wurden aber auch grundsätzlichere, von der konkreten Gesuchstellung unabhängige Einschätzungen zum BGÖ, etwa zur Regelung der Gebühren und der Fristen oder zu den Wirkungen erfragt.

Der Fragebogen wurde durch drei Gesuchstellende einem Pretest unterzogen, um zu überprüfen, ob die Fragen verständlich und gut beantwortbar sind. Ausserdem konnten die Testpersonen Stellung dazu nehmen, ob der Umfang und Detailierungsgrad des Fragebogens handhabbar sind und dieser ihnen ausreichend Gelegenheit bietet, um ihre Erfahrungen und Einschätzungen zum BGÖ darzulegen. Der Fragebogen war anschliessend durch die Gesuchstellenden online auf Deutsch, Französisch und Italienisch ausfüllbar.

Es wurden alle Personen befragt, die 2013 ein Zugangsgesuch nach BGÖ gestellt haben. Da die Forschenden aufgrund des Datenschutzes ohne Einwilligung der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller nicht direkt mit diesen Kontakt aufnehmen konnten, erfolgte der Versand des Befragungsmails mit dem Link zur Befragung über die Öffentlichkeitsbeauftragten der Behörden.

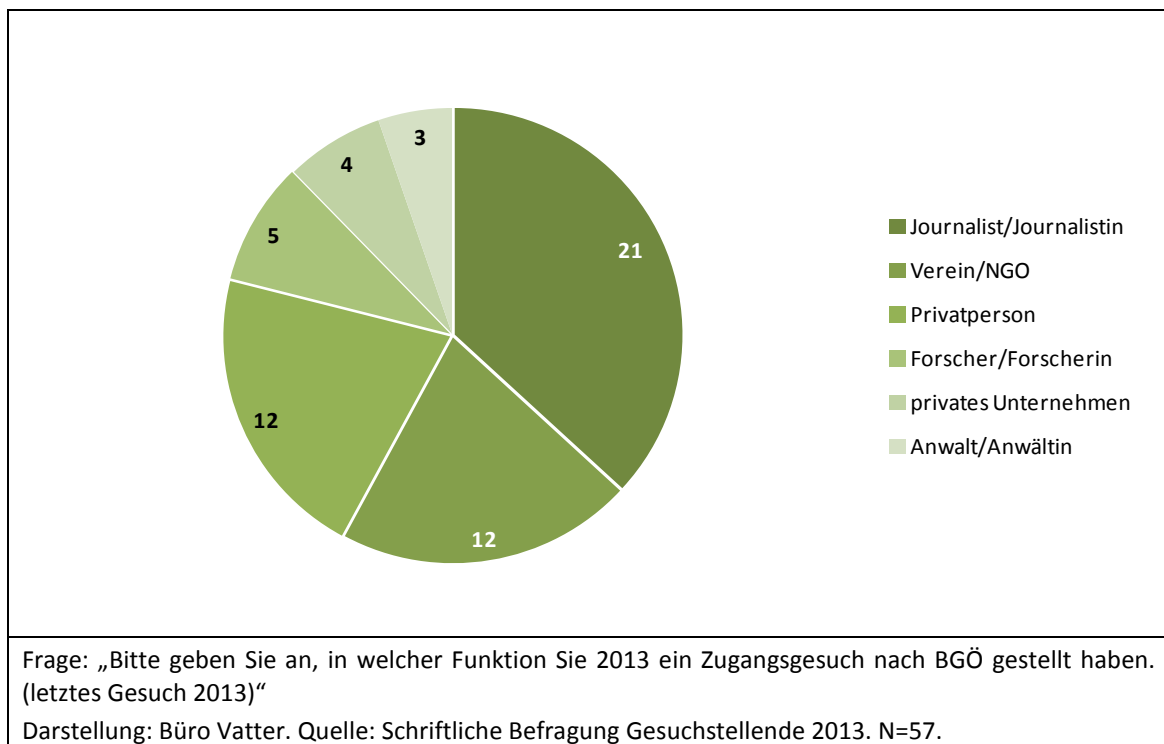
Es ist dabei zu beachten, dass die festgestellten Mängel in der Qualität der dem EDÖB durch die Behörden zur Verfügung gestellten Daten (vgl. Kapitel 1.3.5) Folgen haben für die Interpretation der schriftliche Befragung der Gesuchstellenden: Durch den in den Daten bestehenden Bias sind Gesuchstellende übervertreten, auf deren Gesuch lediglich teilweise oder gar kein Zugang gewährt wurde. Untervertreten sind umgekehrt Gesuchstellende, in deren Fällen die Gesuchsbearbeitung zufriedenstellend und unkompliziert verlief – es kann zudem vermutet werden, dass sich diese Gesuchstellenden oft nicht bewusst waren, dass ihre Anfrage ein Zugangsgesuch nach BGÖ darstellt.

Rücklauf

Die Grundgesamtheit der Gesuchstellenden 2013 kann nicht bestimmt werden: Aufgrund des Datenschutzes ist es nicht möglich, eine Liste aller Gesuchstellenden zu erstellen und Personen, die mehrere Gesuche gestellt haben, lediglich einmal zu berücksichtigen. Dadurch, dass jede Behörde die Einladung zur Befragung an diejenigen Personen verschickt hat, die 2013 bei ihr ein Gesuch gestellt haben, und gleichzeitig die Befragung gezeigt hat, dass einzelne Personen mehr als ein Gesuch pro Jahr gestellt haben, wird zur Bestimmung des Rücklaufs die Anzahl der durch die Antwortenden gestellten Gesuche in Relation zur Zahl der 2013 insgesamt gestellten Gesuche berechnet. Diese Berechnung zeigt, dass die Antwortenden 28% der 2013 von den Behörden erfassten Gesuche gestellt haben. Der Rücklauf kann daher insgesamt als befriedigend beurteilt werden. In absoluten Zahlen betrachtet haben 57 Personen den Fragebogen vollständig ausgefüllt. Die Verteilung auf die Sprachregionen ist dabei einseitig: 54 Personen stammen aus der Deutschschweiz, drei Teilnehmende aus der französischsprachigen Schweiz. Aus der italienischsprachigen Schweiz nahm niemand an der Befragung teil.

Abbildung 1-1 zeigt, wie sich die Antwortenden auf verschiedene Kategorien von Gesuchstellenden verteilen: Am Häufigsten haben Journalistinnen und Journalisten den Fragebogen ausgefüllt (21 Personen), gefolgt von Vertreterinnen und Vertretern von Vereinen/NGOs und Privatpersonen (je 12 Personen). Vereinzelt haben auch Forscherinnen und Forscher, Vertreterinnen und Vertreter von privatwirtschaftlichen Unternehmen sowie Anwältinnen und Anwälte den Fragebogen ausgefüllt. Andere Kategorien wurden von den Befragten nicht genannt.

Abbildung 1-1: Kategorien von Gesuchstellenden, schriftliche Befragung



Ziemlich genau die Hälfte der Antwortenden (28 Personen) hat seit Inkrafttreten des BGÖ bereits mehrere Zugangsgesuche gestellt. Die Häufigkeiten schwanken dabei zwischen (geschätzten) 2 und 100 Zugangsgesuchen. Insgesamt haben 14 Personen bislang 10 oder mehr Zugangsgesuche gestellt. Für 28 Personen war das Zugangsgesuch 2013 das bisher einzige Gesuch nach BGÖ (keine Angaben zu dieser Frage: 1 Person).

Die Befragten konnten in der Befragung angeben, an welche Behörden sie ihr letztes Gesuch im Jahr 2013 gerichtet haben. Am häufigsten wurden dabei das ENSI (6), das BAZL, das BLW und das BAG (jeweils 4) genannt.

1.3.4 Qualitative Interviews

Um qualitative Einschätzungen zur Umsetzung, zum Schlichtungsverfahren und zur Wirksamkeit des BGÖ zu erfassen, wurden Expertengespräche durchgeführt (eine Liste der Gesprächspartnerinnen und -partner findet sich in Anhang 2):

- Gruppengespräch mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (der dazu verwendete Gesprächsleitfaden findet sich in Anhang 4)
- Gruppengespräch mit den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern der Departemente und der Bundeskanzlei (der dazu verwendete Gesprächsleitfaden findet sich in Anhang 4)
- Vertreterinnen und Vertretern von organisierten Interessen (der dazu verwendete Gesprächsleitfaden findet sich in Anhang 6)
- Medienexperten (der dazu verwendete Gesprächsleitfaden findet sich in Anhang 5)

Die Auswahl der Gesprächspartnerinnen und -partner erfolgte in Absprache mit dem Auftraggeber.

Bei den Gruppengesprächen wurden insbesondere die im Rahmen der Sondierungsphase ermittelten Problembereiche, sowie das Schlichtungsverfahren und die Wirkungen des BGÖ thematisiert. Es ging dabei darum, Informationen aus einer übergeordneten Perspektive der Departemente (Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater) bzw. des Kompetenzzentrums (EDÖB) zu den relevanten Themenbereichen zu erheben, um diese im Rahmen der Synthesearbeiten mit den in den Fallstudien erhobenen Informationen zu vergleichen.

Der Einbezug geeigneter Organisationen erfolgte aufgrund der Einschätzung des Auftraggebers, dass diese entgegen den Erwartungen das Instrument BGÖ nicht oder lediglich vereinzelt nutzen. Beim Gespräch ging es daher insbesondere darum herauszufinden, weshalb dies so ist und inwiefern das BGÖ in seiner heutigen Ausgestaltung den Bedürfnissen dieser potenziellen Nutzergruppen Rechnung trägt.

Bei den Gesprächen mit den Medienexperten ging es nicht primär um konkrete Erfahrungen mit dem BGÖ, sondern darum herauszufinden, ob das BGÖ in seiner gegenwärtigen Form und allfällige Modifikationen des BGÖ den Bedürfnissen der Medienschaffenden Rechnung tragen. Die Vorgabe an die Auswahl der Gesprächspartnerinnen bzw. -partner bestand daher darin, dass diese einen übergeordneten Blickwinkel auf die Medien und das BGÖ einnehmen können.

1.3.5 Auswertung bestehender Daten und Dokumente

Für die vorliegende Evaluation war die Auswertung folgender Daten und Dokumente vorgesehen:

- Angaben des EDÖB zu den durch die Behörden bearbeiteten Gesuchen
- Feedback-Befragung des EDÖB bei den Beteiligten an Schlichtungsverhandlungen

- Empfehlungen des EDÖB und Rechtsprechung
- 106 letzte abgeschlossene Schlichtungsverfahren

Zugangsgesuche und deren Erledigung

Die Behörden übermitteln gemäss Art. 21 VBGÖ dem EDÖB jährlich die Anzahl der im Berichtsjahr eingereichten Gesuche, die Anzahl der angenommenen Gesuche und der ganz oder teilweise abgelehnten Gesuche sowie den Gesamtbetrag der für den Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Öffentlichkeitsgesetz einverlangten Gebühren.

Ursprünglich war geplant, diese in den Tätigkeitsberichten des EDÖB verfügbaren Daten für die Evaluation auszuwerten. Da gewisse Mängel in der Datenqualität bereits beim Start der Evaluation bekannt waren (vgl. etwa Tätigkeitsbericht des EDÖB 2010/2011;⁴ Pasquier/Meilland 2009), wurde die statistische Erfassung der BGÖ-Gesuche in den Fallstudien mit den Behörden thematisiert. Dabei zeigte sich, dass die ausgewiesenen Zahlen die tatsächliche Anzahl an Zugangsgesuchen in mehreren dieser Behörden massiv unterschätzen und ein starker Bias hinsichtlich komplexer und überdurchschnittlich häufig abgelehnter Gesuche besteht (vgl. dazu auch Kapitel 5.2.1). So werden teilweise Anfragen, die an sich BGÖ-Gesuche darstellen würden, nur dann als solche erfasst, wenn der Zugang voraussichtlich verweigert wird, eine Anhörung von Dritten durchgeführt werden muss, rechtliche Fragen geklärt werden müssen oder die gesuchstellende Person das Gesuch explizit als BGÖ-Gesuch kennzeichnet. „Unkompliziert“ bearbeitbare Gesuche werden folglich nicht als solche bearbeitet und dementsprechend nicht erfasst. Inwiefern diese in den 12 untersuchten Behörden festgestellte Ausgangslage auch auf die im Rahmen der Evaluation nicht vertieft untersuchten Behörden zutrifft, kann auf Basis der vorliegenden Informationen nicht beurteilt werden. Aus den dargelegten Gründen wurde in der vorliegenden Evaluation darauf verzichtet, diese Daten zu verwenden.

Feedback-Befragung des EDÖB bei den Beteiligten an Schlichtungsverhandlungen

Der EDÖB verteilt seit 2010 im Anschluss an mündliche Schlichtungsverhandlungen sogenannte „Feedbackbogen“, in denen sich die Teilnehmenden (Antragstellende, Vertreterinnen und Vertreter der Bundesverwaltung) zum Verlauf und zum Ergebnis der Schlichtungsverhandlung äussern können. Dabei werden neun geschlossene Fragen (Antwortkategorien vorgegeben; jeweils 5er-Skala für die Beurteilung) und zwei offene Fragen gestellt.

Dem Evaluationsteam wurden vom EDÖB die ausgefüllten Feedbackbogen in anonymisierter Form zur Verfügung gestellt. Insgesamt wurden dem Evaluationsteam 52 Feedbackbogen übermittelt. Die Behördenseite und Antragstellende sind dabei ungefähr gleich stark vertreten (27 Bogen von Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung, 25

⁴ <http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00153/index.html?lang=de>; 18.11.2014.

Bogen von Antragstellenden). Die Feedbackbogen beziehen sich insgesamt auf 19 Schlichtungsverfahren; pro Verfahren liegen zwischen einem und sechs Feedbackbogen vor.

Empfehlungen des EDÖB und Rechtsprechung

Im Rahmen einer juristischen Analyse, die durch Prof. Dr. iur. Isabelle Häner und Dr. iur. Urs Steimen der Bratschi Wiederkehr & Buob AG durchgeführt wurde, wurden die Empfehlungen des EDÖB sowie die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesgerichts näher untersucht. Erstens wurden die Empfehlungen und Gerichtsurteile dahingehend gesichtet, inwiefern sie zu den folgenden Themenbereichen des BGÖ Aussagen machen (vgl. Anhang 8):⁵ Begriff des „amtlichen Dokuments“ (Art. 5 BGÖ), die Ausnahmebestimmungen gemäss Art. 7-9 BGÖ, die Koordination des BGÖ mit anderen Bundesgesetzen sowie Gebührenfragen. Für die einzelnen Empfehlungen und Gerichtsurteile wurden jeweils die Argumente der Gesuchstellenden, der betroffenen Behörden und des EDÖB dargestellt; abschliessend erfolgte eine juristische Würdigung. Zweitens wurde untersucht, in wie vielen Fällen das Bundesverwaltungsgericht bzw. das Bundesgericht in seinem Urteil der Argumentation der Empfehlung des EDÖB gefolgt ist (vgl. Anhang 9). Diese Untersuchung erfolgte durch Prof. Dr. iur. Isabelle Häner und Dr. iur. Christine Ackermann der Bratschi Wiederkehr & Buob AG.

Auswertung der 106 letzten abgeschlossenen Schlichtungsverfahren

Für die Evaluation wurde untersucht, zu welchen Ergebnissen die beim EDÖB eingereichten Schlichtungsanträge geführt haben (Schlichtung, Empfehlung, Verfügung, Beschwerde etc.). Diese Untersuchung gibt Hinweise darüber, inwiefern das Schlichtungsverfahren erfolgreich war und damit Gerichtsverfahren vermieden werden konnten. Zu diesem Zweck hat der EDÖB dem Evaluationsteam Angaben zu den eingegangenen Schlichtungsanträgen (seit 2011) zur Verfügung gestellt. Auf dieser Grundlage wurden die in den Jahren 2013 und 2014 (Stichtag: 10. April 2014) abgeschlossenen Schlichtungsanträge ausgewählt. Der Datensatz umfasst damit insgesamt 106 abgeschlossene Anträge. Kam es zu einer Empfehlung, wurde bei den betroffenen Behörden der weitere Verlauf (Verfügung, Beschwerden, Gerichtsurteile) erhoben.

⁵ Bei den Empfehlungen, die Art. 7 und 9 betreffen, wurden aufgrund der grossen Anzahl lediglich die chronologisch jüngsten Empfehlungen bei der Analyse berücksichtigt.

2 Erfahrungen der Gesuchstellenden mit dem BGÖ

Forschungsfragen

- Wer benutzt die Möglichkeit, Zugang zu amtlichen Dokumenten zu erlangen?
- Was sind die Bedürfnisse der Gesuchstellenden hinsichtlich der Transparenz der Arbeit der Behörden? Haben sich diese verändert?
- Zu welchem Zweck verwenden die Gesuchstellenden die Informationen, die in den amtlichen Dokumenten enthalten sind?
- Was sind die Informationsbedürfnisse der Medien?
- Auf welche Schwierigkeiten stossen die Gesuchstellenden und die Medien?⁶
- Auf welche Weise erhalten die Gesuchstellenden Kenntnis über das Vorhandensein eines amtlichen Dokuments, das Gegenstand ihres Zugangsgesuchs ist? Ist die aktive Information der Behörden über amtliche Dokumente, die in Art. 18 und 19 VBGÖ vorgesehen ist, aus Sicht der Gesuchstellenden und Medien ausreichend?

2.1 Ausgangslage

Art. 6 Abs. 1 BGÖ legt fest, dass jede Person das Recht hat, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Dies bedeutet, dass eine Beschränkung des Zugangs auf einzelne Personen oder einen bestimmten Personenkreis nicht möglich ist (vgl. Füzeséry/Brunner 2006). Den Medien wird eine besondere Rolle eingeräumt (Art. 10 Abs. 4 Bst. a BGÖ; Art. 9 VBGÖ): So sollen die Behörden bei der Bearbeitung von Gesuchen, die von Medienschaffenden gestellt werden, soweit möglich Rücksicht auf die zeitliche Dringlichkeit der Berichterstattung nehmen.

Die Behörde soll den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern über die verfügbaren amtlichen Dokumente Auskunft geben und sie bei ihrem Vorhaben unterstützen (Art. 3 Abs. 1 VBGÖ). Sie muss den Gesuchstellenden dabei behilflich sein, das Gesuch klar zu formulieren, das gewünschte Dokument zu ermitteln und nötigenfalls die Behörde zu bestimmen, die für die Bearbeitung des Gesuchs zuständig ist (vgl. Füzeséry/Brunner 2006).

2.2 Gesuchstellende

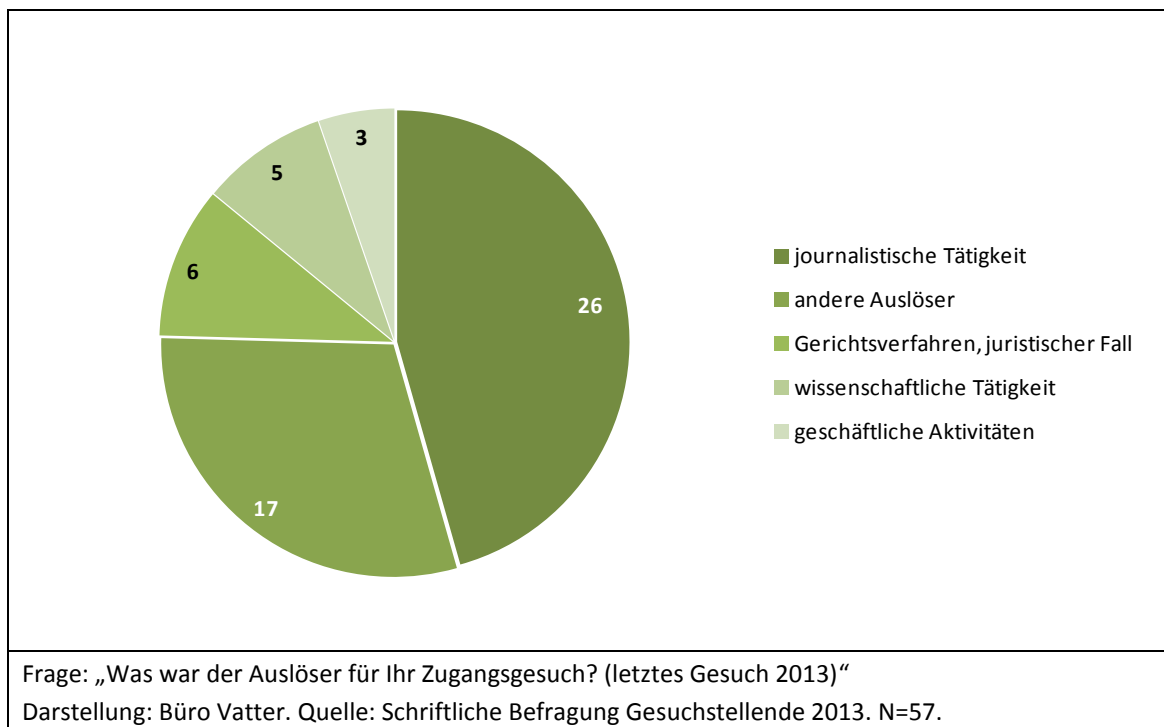
Das BGÖ wird von unterschiedlichen Kategorien von Gesuchstellenden genutzt, um Zugang zu amtlichen Dokumenten zu erhalten. Von den Behörden wird nicht systematisch festgehalten, von wem ein Zugangsgesuch gestellt wird, so dass keine genaueren statistischen Daten darüber vorliegen, welche Gruppen das BGÖ nutzen. Aufgrund der Online-Befragung der Gesuchstellenden von 2013 sowie ergänzend auf Aussagen von Behörden-

⁶ Antworten auf diese Forschungsfrage finden sich in verschiedenen Kapiteln des Berichts.

vertreterinnen und -vertreter dürften Journalistinnen und Journalisten sowie Privatpersonen die häufigsten Nutzerinnen und Nutzer des BGÖ sein. Weiter gehören Vertreterinnen und Vertreter von Interessenorganisationen, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Forschende sowie Unternehmen zu den Gesuchstellenden. In den Gesprächen im Rahmen der vertiefenden Fallstudien hat sich gezeigt, dass je nach Behörde deutliche Unterschiede bestehen können, welche Gruppen besonders häufig Zugangsgesuche stellen; dies dürfte aus Sicht des Forschungsteams primär damit zusammenhängen, welche Aufgaben eine Behörde zu erfüllen hat.

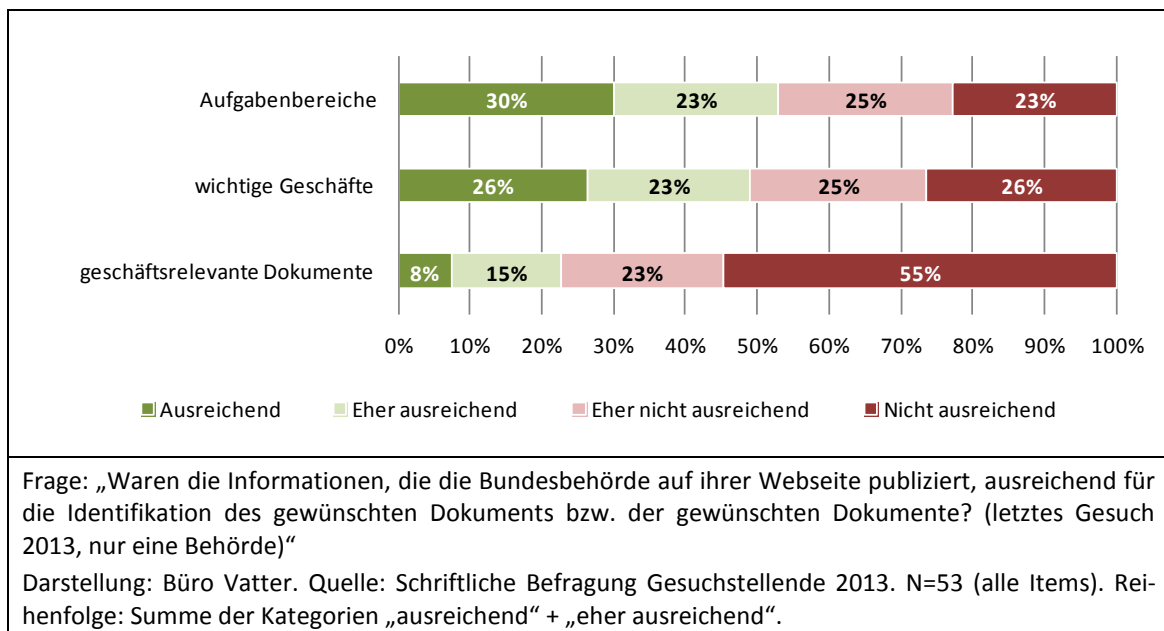
2.3 Auslöser für die Gesuchstellung

Die befragten Gesuchstellenden konnten sich in der schriftlichen Befragung dazu äussern, weshalb Sie ein Zugangsgesuch gestellt haben. Die Gründe sind dabei vielfältig, wie Abbildung 2-1 verdeutlicht: Am häufigsten wurde das BGÖ im Rahmen einer journalistischen Tätigkeit genutzt. Informationen im Zusammenhang mit einem laufenden oder angestrebten Gerichtsverfahren, das Verfassen einer wissenschaftlichen Arbeit oder geschäftliche Interessen lösten ebenfalls teilweise Gesuche aus. Auffallend ist der hohe Anteil an Nennungen der Kategorie „andere Auslöser“: Hierbei fallen vor allem Nennungen ins Gewicht, die sich unter dem Aspekt der „Kontrolle der behördlichen Tätigkeit durch Bürgerinnen und Bürger“ zusammenfassen lassen (6 Nennungen, davon 5 von Privatpersonen). In den schriftlichen Ausführungen der Antwortenden kommt dabei eine gewisse Skepsis gegenüber der Verwaltung zum Ausdruck (z.B. vermutete Unregelmässigkeiten). Daneben wurden dreimal „politische Aktivitäten“ als Auslöser genannt. Die anderen Antworten lassen sich nicht weiter zusammenfassen.

Abbildung 2-1: Auslöser für Gesuchstellung

2.4 Unterstützung der Gesuchstellenden durch die Behörden

Mit der Online-Befragung wurde erhoben, ob die Gesuchstellenden die auf der Webseite der jeweiligen Behörde publizierten Informationen als ausreichend beurteilen (Abbildung 2-2). Bezüglich der Aufgabenbereiche der Behörde, sowie der wichtigen Geschäfte, für die die Behörde zuständig ist, wird die Situation jeweils sehr heterogen beurteilt: Die Antworten verteilen sich ziemlich gleichmässig auf die vier Antwortkategorien „ausreichend“ bis „nicht ausreichend“. Deutlich negativer wird im Vergleich dazu die Information über die geschäftsrelevanten Dokumente (z.B. Berichte, Protokolle, Datenbanken) beurteilt. Hier sind über drei Viertel der Antwortenden der Meinung, dass die Information nicht oder eher nicht ausreichend erfolgt. Dies ergibt sich auch aus anderen Ergebnissen der Befragung zu den Schwierigkeiten bei der Gesuchstellung und bei den Verbesserungsvorschlägen: Für die gesuchstellenden Personen scheint es schwierig zu sein, das für sie richtige Dokument zu identifizieren.

Abbildung 2-2: Beurteilung der auf der Webseite der Behörden publizierten Informationen

Gut zwei Drittel der Antwortenden nahmen im Zusammenhang mit der Gesuchstellung mit der betroffenen Behörde Kontakt auf, um das Gesuch zu präzisieren (36 Personen). Die Kontaktaufnahme erfolgte dabei mehrheitlich mit dem zuständigen Fachbereich und der Presse- bzw. Medienstelle (16 resp. 13 Personen). Die Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater wurden seltener, nämlich in 5 Fällen kontaktiert; in zwei weiteren Fällen erfolgte der Kontakt via Rechtsdienst. Sehr selten ist demgegenüber der Fall, dass die Behörde ihrerseits von sich aus mit der gesuchstellenden Person Kontakt aufnahm: Gemäss der Befragung war dies lediglich bei zwei Gesuchstellenden der Fall; die Kontaktaufnahme erfolgte dabei in einem Fall durch die Presse-/Medienstelle und im anderen Fall durch die Öffentlichkeitsberaterin/den Öffentlichkeitsberater.

Die Nützlichkeit der Auskünfte wird dabei von den Antwortenden sehr unterschiedlich, insgesamt aber leicht negativ beurteilt. Knapp die Hälfte der Personen, die Kontakt aufgenommen haben respektive von der Behörde kontaktiert wurden, beurteilt den Austausch zumindest als eher hilfreich; etwas mehr als die Hälfte fand die Auskünfte eher nicht oder nicht hilfreich. Es zeigte sich, dass in denjenigen Fällen, in denen die Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater kontaktiert wurden, in 4 von 5 Fällen die Auskünfte als hilfreich beurteilt wurden. Hinsichtlich der anderen Auskunftspersonen (Mediendienste, Fachbereich) zeigt sich diesbezüglich kein deutliches Muster.

In einem gewissen Kontrast zur Einschätzung bezüglich der Nützlichkeit der Auskünfte steht, dass lediglich in einem Fall ein Gesuch mit der Begründung zurückgewiesen wurde, dass das Gesuch zu wenig präzise formuliert sei.

2.5 Der Entscheid der zuständigen Behörde

Die Zugangsgesuche, zu denen die Gesuchstellenden im Rahmen der schriftlichen Befragung der Nutzerinnen und Nutzer Stellung beziehen konnten, wurden von den zuständigen Behörden wie folgt entschieden (Tabelle 2-1): In 14 Fällen wurde der Zugang vollständig gewährt, in 17 Fällen eingeschränkt oder teilweise. Zweimal wurde der Zugang aufgeschoben. Der Anteil der Fälle, in denen der Zugang verweigert worden ist, liegt bei 19 Gesuchen. Im Vergleich mit den Zahlen zu sämtlichen Gesuchszahlen des Jahres 2013⁷ liegt der Anteil der Gesuche, bei denen der Zugang vollständig gewährt wurde, in der Befragung tiefer, der Anteil der teilweise gewährten/aufgeschobenen respektive verweigerten Gesuche dagegen etwas höher. Dies dürfte unter anderem daran liegen, dass sich Personen, denen nicht vollständig Zugang gewährt wurde, häufiger an der Befragung beteiligt haben. Denkbar ist auch, dass die gesuchstellende Person und die Behörde den Entscheid über das Zugangsgesuch unterschiedlich kategorisiert haben.

Tabelle 2-1: Entscheid der Behörde über das Zugangsgesuch

Entscheid	Anzahl	in %
Zugang wurde vollständig gewährt	14	25%
Zugang wurde eingeschränkt/teilweise gewährt	17	30%
Zugang wurde aufgeschoben	2	4%
Zugang wurde verweigert	19	33%
Keine Beantwortung	5	9%

Frage: „Wie hat die zuständige Behörde über Ihr Zugangsgesuch entschieden? (letztes Gesuch 2013)“

Quelle: Schriftliche Befragung Gesuchstellende 2013. N=57.

Diejenigen Gesuchstellenden, denen der Zugang verweigert oder nur eingeschränkt/teilweise gewährt wurde, konnten in der Online-Befragung die Gründe der Behörde für den (teilweise) negativen Entscheid nennen. Mehrere der Antwortenden (15 Personen) nannten dabei zwei oder mehrere Gründe (bis zu 5). Folgende Antworten wurden am häufigsten (dreimal oder häufiger) genannt:

- Offenbarung von Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ): 14 Nennungen
- Das Dokument fällt unter eine spezialgesetzliche Geheimnis- oder Zugangsregelung (Art. 4 BGÖ): 7 Nennungen
- Das Dokument betrifft ein Justiz- bzw. Streitbeilegungs- oder Schiedsverfahren (Art. 3 BGÖ): 6 Nennungen
- Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ): 5 Nennungen

⁷ Die entsprechenden, zum Zeitpunkt der Evaluation noch unveröffentlichten Daten wurden der Evaluation vom EDÖB zur Verfügung gestellt.

- Schutz von Personendaten (Art. 9 BGÖ): 5 Nennungen
- Dokument ist nicht fertiggestellt (Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ): 3 Nennungen
- Beeinträchtigung aussenpolitischer Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ): 3 Nennungen
- Unter „Andere Gründe“: Dokument existiert nicht: 3 Nennungen

Die Begründung des (teilweise) negativen Entscheids war für die Antwortenden mehrheitlich nicht nachvollziehbar: Von denjenigen Personen, denen der Zugang verweigert oder nur eingeschränkt/teilweise gewährt wurde (total: 38 Personen), war für mehr als 8 von 10 Antwortenden die Begründung nicht (22 Personen) oder eher nicht (9 Personen) nachvollziehbar. Nur gerade 5 Antwortende fanden die Begründung nachvollziehbar oder eher nachvollziehbar.

Die Erläuterungen der Befragten, weshalb die Begründungen nicht als nachvollziehbar beurteilt werden, lassen darauf schliessen, dass die Gesuchstellenden tendenziell der Auffassung sind, dass die Gründe von den Behörden „vorgeschoben“ werden und dahinter eine fehlende Bereitschaft zur Herausgabe der Dokumente steht. Vereinzelt Befragte kommen gemäss eigenen Angaben zu diesem Schluss aufgrund von ihnen bekannten Empfehlungen, in denen sich der EDÖB in ähnlichen Situationen für die Herausgabe der Dokumente ausgesprochen hatte.

Bilanzierend kann festgehalten werden, dass bei rund der Hälfte der Antwortenden (28 Personen) das Informationsbedürfnis dank der erhaltenen Dokumente befriedigt werden konnte. In denjenigen Fällen, in denen dies nicht der Fall war, liegt dies – wenig überraschend – daran, dass der Zugang zu den Dokumenten ganz oder teilweise verweigert worden war.

2.6 Schwierigkeiten im Rahmen der BGÖ-Gesuchstellung

Im Rahmen der Online-Befragung konnten die Befragten angeben, mit welchen Schwierigkeiten sie sich insgesamt im Rahmen der Gesuchstellung konfrontiert sahen. Dabei wurden verschiedene Punkte, in unterschiedlicher Häufigkeit, angesprochen:

- Als häufigste Schwierigkeit (14 Nennungen) wurde von den Antwortenden erwähnt, dass die Behörden aus ihrer Sicht mit unterschiedlichen Praktiken versuchen würden, Dokumente nicht oder verzögert herauszugeben. Als Praktiken wurde angegeben: Ausreizen von Fristen, nicht nachvollziehbare Anwendung von Ausnahmebestimmungen oder Gebührenerhebung mit dem Ziel, einen Rückzug des Gesuchs zu bewirken.
- Am zweithäufigsten (9 Nennungen) wurde von den Gesuchstellenden genannt, dass sie Schwierigkeiten hatten, überhaupt in Erfahrung zu bringen, in welchem Dokument die interessierende Information enthalten ist. Hier wird zum Teil die Unterstützung durch die Behörde als ungenügend wahrgenommen. Auch machen

einzelne Antwortende den Hinweis, dass eine Datenbank mit den existierenden Dokumenten sehr hilfreich wäre.

- Ebenfalls häufig (7 Nennungen) genannt wurden die zu lange Dauer der Gesuchsbearbeitung ebenso wie des Schlichtungsverfahrens (5 Nennungen).

2.7 Medien als Gesuchsteller

Durch ihre Rolle als 4. Gewalt oder als „Watchdog“ der Demokratie verfügen die Medien über das Selbstverständnis, im Auftrag der Öffentlichkeit das Verwaltungshandeln zu überprüfen. Die Transparenz des Verwaltungshandelns ist daher aus dieser Sicht für die Demokratie wichtig.

Gleichzeitig verfügen die Redaktionen gemäss den Informationen der befragten Medienexperten nur über wenige bzw. allenfalls eine abnehmende Zahl an Medienschaffenden, die vertiefte Recherchen durchführen. Da das BGÖ mittlerweile auch Eingang in die journalistische Grundausbildung gefunden hat, dürfte das Instrument in der Einschätzung der befragten Experten hinreichend bekannt sein. Ausschlaggebend dafür, dass die Gesamtzahl der BGÖ-Gesuche relativ tief ist, sei daher, dass das BGÖ primär das Arbeitsinstrument einer spezialisierten Minderheit von Medienschaffenden ist, die vertiefte Recherchen durchführt. Es wird dabei kein Unterschied zwischen Deutsch- und Westschweiz wahrgenommen. Aus diesen Gründen erwarten die befragten Medienexperten auch in Zukunft keinen signifikanten Anstieg der Gesuchszahlen seitens der Medienschaffenden – ein solcher Anstieg würde eine Verschiebung der Schwerpunkte der Medienlandschaft zugunsten vertiefter Recherchen bedingen. Für die Medienschaffenden, die das BGÖ bei ihrer Arbeit verwenden, ist es jedoch aus Sicht der Medienexperten grundsätzlich ein gutes Instrument, um an Informationen von Behördenhandeln in Originaldokumenten zu gelangen. Einzelne Medienexperten äussern die Einschätzung, dass Gesuche von Medienschaffenden von den Behörden häufig zu einem politischen Geschäft gemacht werden und nicht wertfrei, unaufgeregt behandelt werden.

Eine journalistische Tendenz, die sich auf die Gesuche nach BGÖ zukünftig auswirken könnte, ist der Datenjournalismus, d.h. die Verarbeitung von Datensätzen zu Medienberichten. Es kann daher aus Sicht des Forschungsteams davon ausgegangen werden, dass in Zukunft vermehrt nach Zugang zu Datensätzen ersucht wird.

2.8 Organisationen

Im Rahmen der Evaluation wurden zudem Gespräche mit bestimmten Organisationen geführt, um Hinweise darauf zu erhalten, ob und wie diese das BGÖ nutzen bzw. weshalb sie es allenfalls nicht nutzen.

Zwei der drei ausgewählten Organisationen haben Erfahrung mit dem BGÖ. Eine Organisation gibt an, das BGÖ nicht zu nutzen, da die Informationen, die aus ihrer Sicht interessant wären, nicht via BGÖ zugänglich sind. Sie gibt wie eine der zwei anderen Organisationen an, dass die meisten Informationen ihr direkt von Kontaktpersonen in den entsprechenden Verwaltungseinheiten – oder allenfalls von Parlamentarierinnen und Parlamentariern – zugeleitet werden. Im Fall einer der beiden Organisationen dürfte es sich dabei streng genommen oft um Zugangsgesuche nach BGÖ handeln, die aber nicht als solche erfasst werden. Die Organisation gibt an, dass die Möglichkeit, ein Gesuch explizit nach BGÖ zu stellen, in der Hinterhand gehalten werde für den Fall, dass sie die gewünschten Dokumente nicht auf dem informellen Weg erhält – dies wird in der Regel den Kontaktpersonen in den entsprechenden Behörden so kommuniziert.

Die Organisationen geben an, dass sie darauf angewiesen sind, dass sie zeitnah über die notwendigen Informationen oder Dokumente verfügen, damit sie sich an tagesaktuellen, politischen Diskussionen beteiligen können. Der Weg über das BGÖ wird dabei als zu umständlich, aufwändig und lange dauernd wahrgenommen. Als problematisch werden nebst den Fristen der Gesuchsbearbeitung und der Dauer des Schlichtungsverfahrens insbesondere die Gebühren beurteilt: Diese werden als hohe Hürde wahrgenommen für den Zugang zu Dokumenten. Schwierigkeiten bereitet zudem der Umstand, dass oft nicht klar ist, welche Dokumente existieren und teilweise eine gewisse Zurückhaltung bei den Behörden wahrgenommen wird, bei der Identifikation von interessierenden Dokumenten behilflich zu sein.

Grundsätzlich stellen sich die Organisationen auf die Position, dass ihre Funktion in der Gesellschaft mit derjenigen der Medien vergleichbar ist: Auch sie sind in der Rolle von „Watchdogs“ der Demokratie; eine beschleunigte Bearbeitung der Gesuche und Reduktion der Gebühren, die für Gesuche von Medienschaffenden vorgesehen sind, sollten daher aus ihrer Sicht auch für NGOs gelten.

2.9 Zwischenfazit

Für die Gesuchstellung gibt es gemäss den Ergebnissen der schriftlichen Befragung zwei hauptsächliche Motive: Das erste Motiv besteht darin, von der Verwaltung Informationen zu einem bestimmten Thema zu erhalten, beispielsweise für eine wissenschaftliche Arbeit – die Verwaltung spielt dabei die Rolle einer von in der Regel mehreren neutralen Informationsquellen. Das zweite Motiv besteht explizit in der Kontrolle der Verwaltung: Dieses Motiv findet sich insbesondere bei einer spezialisierten Minderheit von Medienschaffenden, die das BGÖ im Rahmen von Rechercharbeiten verwendet, bei NGOs und einzelnen Bürgerinnen und Bürgern. Vor allem dieses zweite Motiv birgt Konfliktpotenzial: Die Kontrolle der Verwaltung durch Bürgerinnen und Bürger stellt zwar eines der Ziele des BGÖ dar. Die Absicht, vermutete Missstände bei der Verwaltung aufzudecken, geht aber teilweise mit einem grundsätzlichen Misstrauen den Behörden und der offiziellen Behördenkommunikation gegenüber einher und wird umgekehrt von den Behörden als unangenehm

empfundene. Für die Behörde entsteht durch solche Gesuche häufig ein Rechtfertigungsdruck – beispielsweise aufgrund der daraus entstehenden Berichterstattung – und führt teilweise zu Widerständen gegen die Gewährung des Zugangs zu Dokumenten oder gegen das BGÖ insgesamt, da auch die Verweigerung des Zugangs zu gewünschten Dokumenten zu einer negativen Berichterstattung führen kann. Ein gewisses Unbehagen diesbezüglich war in den Gesprächen daher teilweise auch bei denjenigen Behörden bemerkbar, die sich grundsätzlich positiv zum BGÖ geäußert haben.

Die Untersuchung zeigt zudem, dass das Verhältnis zwischen den Gesuchstellenden und den Behörden teilweise beträchtlich getrübt ist, was einer konfliktfreien Gesuchstellung und -bearbeitung wenig zuträglich sein dürfte. Ein wichtiger Hinweis darauf ist die Wahrnehmung der Behörden aus Sicht der Gesuchstellenden: So würden sich die Behörden in der Auffassung eines Grossteils der Gesuchstellenden, die an der schriftlichen Befragung teilgenommen haben, grundsätzlich dagegen wehren, Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren, indem sie Fristen ausreizen, übermäßige Gebühren erheben und Ausnahmegründe „vorschieben“ würden.

Die Möglichkeiten der aktiven Kommunikation werden von den meisten Behörden genutzt, es zeigt sich aber, dass das Potenzial nicht ausgeschöpft wird: Die auf den Behördenwebseiten enthaltenen Informationen geben in der Regel Aufschluss über die Tätigkeitsbereiche der Behörde, erlauben aber meist nur bedingt Rückschlüsse auf nicht publizierte Dokumente. Folglich besteht die grösste Schwierigkeit für die Gesuchstellenden häufig darin herauszufinden, welche Dokumente existieren, die für sie von Nutzen sein könnten. Der direkte Kontakt mit der Behörde hilft zum Teil, wird aber insgesamt von den Gesuchstellenden leicht negativ beurteilt. Es ist an dieser Stelle aber festzuhalten, dass in der Praxis kaum Gesuche zurückgewiesen werden mit der Begründung, dass diese zu wenig präzise seien. Gerade NGOs verfügen zudem oft über einen direkten Kanal in die Fachbereiche, die für sie interessant sind; von diesen erhalten sie oft Informationen und Dokumente, ohne dass die entsprechenden Anfragen unter dem Titel „BGÖ“ gestellt oder bearbeitet würden.

Die Behörden sind dazu verpflichtet, den Gesuchstellenden beim Auffinden der für sie nützlichen Dokumente behilflich zu sein. Da die Gesuchstellenden aber oft nicht wissen, welche Dokumente existieren bzw. die für sie interessanten Informationen enthalten, sind die Behörden damit in der Rolle eines ‚Schleusenwärters‘: Letztlich können sie entscheiden, inwieweit sie der Verpflichtung, den Gesuchstellenden beim Auffinden der relevanten Information zu helfen, nachkommen. Diese Konstellation kann problematisch sein, da dadurch für die Gesuchstellenden der Anreiz entstehen kann, möglichst umfassende Gesuche zu stellen und Zugang zu „allen Dokumenten“ eines bestimmten Themas zu verlangen. Dies dürfte nach Einschätzung der Forschenden umso akzentuierter der Fall sein, wenn ein gewisses Misstrauen der Behörde gegenüber besteht und die gesuchstellende Person der Auffassung ist, die Behörde versuche bestimmte Informationen zu verheimlichen (Kontrolle der Verwaltung als Motiv).

Als „Good Practice“ lässt sich hier folgendes Vorgehen festhalten: Einige Behörden haben in den Fallstudien-Gesprächen beschrieben, dass sie bei umfangreichen oder unklaren Gesuchen mit den Gesuchstellenden Kontakt aufnehmen und im Detail besprechen, welche Informationen in welchen Dokumenten enthalten sind, um die Gesuche einzugrenzen. Es wurde berichtet, dass in Einzelfällen die gesuchstellende Person die Unterlagen zu einem interessierenden Thema vor Ort sichten konnte und dabei von der zuständigen Öffentlichkeitsberaterin/dem zuständigen Öffentlichkeitsberater begleitet wurde. Ebenfalls in Einzelfällen wurde die gesuchstellende Person in den zuständigen Fachbereich eingeladen und konnte sich vor Ort mit den entsprechenden Fachpersonen austauschen. Während eine solche Vorgehensweise sicherlich nur in Ausnahmefällen angezeigt ist und teilweise auch über die Vorgaben des BGÖ hinausgeht, kann davon ausgegangen werden, dass ein direkter Austausch mit Gesuchstellenden bei umfassenden oder unklaren Gesuchen sinnvoll erscheint und sich zudem förderlich auf die Schaffung von Vertrauen in die Verwaltung auswirken kann.

3 Begriff „amtliches Dokument“

Forschungsfragen

- Ist der Umfang des Begriffs „amtliche Dokumente“ aus Sicht der Behörden, Gesuchstellenden und Medien zweckmässig?
- Welche Probleme ergeben sich für die Behörden in Bezug auf spezifische Dokumente: Emails, interne Arbeitspapiere, Anträge an den Bundesrat, als vertraulich vereinbarte Verträge mit Dritten?
- Welche Folgen hätte aus Sicht der Gesuchstellenden und Medien eine Einschränkung des Begriffs „amtliches Dokument“?

3.1 Ausgangslage

Jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist (Art. 5 Abs. 1 Bst. a BGÖ), sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist (Art. 5 Abs. 1 Bst. b BGÖ) und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ) gilt gemäss Art. 5 BGÖ als amtliches Dokument. Dazu gehören auch Informationen, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden können (Art. 5 Abs. 2 BGÖ). Nicht als amtliche Dokumente gelten Dokumente, die durch eine Behörde kommerziell genutzt werden (Art. 5 Abs. 3 Bst. a), nicht fertig gestellt sind (Art. 5 Abs. 3 Bst. b) oder zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (Art. 5 Abs. 3 Bst. c). Das Öffentlichkeitsgesetz kennt keine Kategorie interner Dokumente, die generell nicht zugänglich wären.

3.2 Analyse Empfehlungen und Rechtsprechung zu Art. 5 BGÖ

Insgesamt wurden 14 Empfehlungen des EDÖB und 2 Urteile des Bundesverwaltungsgerichts betreffend Art. 5 BGÖ ausgewertet (vgl. Anhang 8, Auswertung zu Art. 5 BGÖ). Zu denjenigen Empfehlungen, die sich auf Art. 5 BGÖ beziehen, gehören verschiedene Fälle, in denen die Behörden den Standpunkt einnehmen, dass die verlangten Dokumente gar nicht existieren – und auch nicht mit einem einfachen elektronischen Vorgang hergestellt werden können – oder dass sie nicht im Besitz der Behörde sind. Gemäss der durchgeführten juristischen Analyse brachte die Verwaltung solche Einwände in jüngster Zeit (in den Jahren 2013 und 2014) häufiger vor als in den ersten Jahren nach Inkraftsetzung des BGÖ. In einigen Fällen war dabei die Argumentation der betroffenen Behörden gemäss der juristischen Analyse (Häner/Steimen 2014) rechtlich nicht nachvollziehbar.

In den Fällen, in denen die verlangten Dokumente gemäss der Behörde nicht existieren und auch nicht einfach hergestellt werden, zeigen sich die faktischen Grenzen des Verfah-

rens: Der EDÖB kann in diesen Fällen einzig beurteilen, ob die Argumentation der Behörde plausibel ist oder nicht.

In einzelnen Fällen empfahl der EDÖB, die Dokumente nicht zugänglich zu machen, weil die Gesuche auf umfassende Datenaufbereitungen zur Erstellung eines Dokuments hinausgelaufen wären.

3.3 Behörden

Die Fallstudien in den zwölf ausgewählten Behörden zeigen, dass die Definition „amtliches Dokument“ nach Art. 5 BGÖ von den Gesprächspartnerinnen und -partnern als sehr weitreichend wahrgenommen wird. Dadurch ergibt sich Klärungsbedarf bei den Behörden, ob es sich bei einer Information um ein amtliches Dokument handelt, bei dem infolge eines Zugangsgesuchs grundsätzlich geprüft werden muss, ob Zugang gewährt werden kann. Diesbezüglich lässt sich teilweise eine unterschiedliche Handhabung feststellen. Nachfolgend werden die Diskussionspunkte der Behördengespräche zu einzelnen Typen von Informationen aufgezeigt.

3.3.1 Informationen, die nicht im Besitz einer Behörde sind

Im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit werden den zuständigen Behörden von den Beaufsichtigten einerseits Informationen zugeschickt, andererseits sehen die zuständigen Behörden bei den Beaufsichtigten auch zahlreiche Dokumente und Daten vor Ort ein oder können weitere Unterlagen bei Bedarf herausverlangen. Dies führt dazu, dass sich häufig lediglich ein gewisser – allenfalls kleiner – Teil der Dokumentationen eines Beaufsichtigten bei einer Aufsichtsbehörde befindet. Die Frage stellt sich, wie vorgegangen werden muss, wenn ein Zugangsgesuch gestellt wird zu Informationen, die von der Aufsichtsbehörde vom Beaufsichtigten herausverlangt werden könnten, die faktisch aber zum Zeitpunkt des Zugangsgesuchs nicht im Besitz der Behörde sind. In der Regel sehen die Behörden, die diesen Punkt thematisiert haben, in solchen Fällen davon ab, die Informationen bei den Beaufsichtigten zu beschaffen und lehnen den Zugang zum Dokument ab.

3.3.2 Datenbanken

Als amtliche Dokumente gelten gemäss Art. 5 BGÖ auch Informationen, die in Datenbanken enthaltene sind, wenn das Dokument durch einen „einfachen elektronischen Vorgang“ (Art. 5 Abs. 2 BGÖ) erstellt werden kann.

Für bestimmte Datenbanken gilt ein spezialgesetzliches Einsichts- oder Auskunftsrecht (z.B. nach BWIS oder DSG). Zwei Behörden berichtet, dass zuweilen versucht wird, diese zu umgehen, indem ein Zugangsgesuch nach BGÖ gestellt wird – als Erstgesuch oder nachdem ein Gesuch nach den Bestimmungen des Spezialgesetzes nicht zu den gewünsch-

ten Informationen geführt hat. Der Zugang wird in solchen Fällen von den Behörden mit Verweis auf die Spezialgesetzgebung abgelehnt.

Eine Behörde verweist darauf, dass die Datenbanken häufig nicht darauf ausgerichtet sind, bestimmte spezifische Datensätze zu generieren – die entsprechenden Daten müssen bei einem Gesuch von Hand herausgesucht und zusammengestellt werden. Gemäss einer Behörde ist dies teilweise ein sehr grosser Aufwand. Zwei Behörden geben zu bedenken, dass diese Systeme in der Regel nur von wenigen speziell ausgebildeten Personen bedient werden können und es daher mit einem gewissen Aufwand verbunden ist herauszufinden, welche Datensätze oder Informationen daraus generiert werden können. Eine Behörde steht vor der Problematik, dass die Daten nur temporär gespeichert werden und nach einer kurzen Zeit automatisch gelöscht werden.

Die Frage stellt sich aus Sicht der befragten Personen generell, ob diese Daten als amtliche Dokumente gelten. Eine Behörde merkt zudem an, dass das BGÖ nach ihrer Auffassung tendenziell zu weit ausgelegt werde, wenn eine gesuchstellende Person Zugang zu spezifischen Daten aus Datenbanken verlangen kann. Eine weitere Behörde ist daran zu prüfen, ob an sich unproblematische Daten in einer geeigneten Form über die Website der Behörde zugänglich gemacht werden können.

In der Diskussion der Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater der Departemente wurde der Punkt, inwiefern Dokumente aus in Datenbanken enthaltenen Informationen erstellt werden müssen, ebenfalls aufgenommen. Dabei gingen die Ansichten auseinander, wann dies einen „einfachen elektronischen Vorgang“ nach Art. 5 Abs. 2 BGÖ darstellt.

3.3.3 E-Mail-Nachrichten

E-Mail-Nachrichten gelten als amtliche Dokumente, sofern sie die in Art. 5 BGÖ festgelegten Kriterien erfüllen. Einleitend kann festgehalten werden, dass dieser Umstand nicht allen Gesprächspartnerinnen und -partnern bekannt war und nicht alle Behörden Zugangsgesuche erhalten haben, die (auch) E-Mails betroffen haben. In einem Gespräch wurde diesbezüglich die Frage aufgeworfen, ob sich daraus eine Pflicht zur Aufbewahrung von Emails generell oder in spezifischen Fällen ableiten würde. Bei der Diskussion über den Umgang mit E-Mails kristallisierten sich verschiedene Funktionen des E-Mails heraus, die jeweils unterschiedlich beurteilt wurden:

- E-Mails als Ersatz eines Briefs: Werden E-Mails verfasst in Fällen, in denen vor dem Bestehen dieser Möglichkeit ein Brief verfasst und in der Registratur abgelegt worden wäre, sind diese in der Regel auf eine formelle, korrekte und sorgfältige Art und Weise verfasst. Daher besteht in den Behörden, die sich dazu geäussert haben, tendenziell die Ansicht, dass diese als amtliche Dokumente gelten, bei denen der Zugang infolge eines Gesuchs geprüft werden muss.
- E-Mails als Ersatz eines Telefongesprächs: E-Mails werden aber auch als Ersatz von Telefongesprächen verschickt. Die Inhalte dieser E-Mails können daher allen-

falls weniger formell und näher an der gesprochenen Sprache sein, als dies bei einem Brief der Fall wäre. Das Bewusstsein, dass E-Mails unabhängig vom BGÖ öffentlich werden können – unabsichtlich, durch den Empfänger/die Empfängerin oder indem diese in krimineller Absicht beschafft werden – scheint bei den Behörden unterschiedlich stark ausgeprägt zu sein. In mindestens einer befragten Behörde besteht explizit die Policy, dass Emails sorgfältig formuliert sein müssen und keine sensiblen Informationen enthalten dürfen, damit bei einer unvorhergesehenen Veröffentlichung der Nachricht der Behörde keine Nachteile entstehen können; die Mitarbeitenden werden dahingehend sensibilisiert. In mehreren Gesprächen wurde hingegen erwähnt, dass ein solches Bewusstsein in der Behörde noch nicht in ausreichendem Mass vorhanden sein dürfte. Tendenziell scheint in den befragten Behörden ein gewisser Widerstand zu bestehen, zu E-Mails, die anstelle eines Telefongesprächs verfasst wurden, Zugang zu gewähren. In drei Gesprächen wurde explizit erwähnt, dass aufgrund des BGÖ vermehrt auf Telefongespräche ausgewichen wird und dies teilweise auch den Mitarbeitenden der Behörde so empfohlen wird.

- E-Mails als Teil eines Dossiers: E-Mails waren gemäss den geführten Gesprächen in der Regel bisher dann von Zugangsgesuchen betroffen, wenn sie Teil eines Dossiers waren, zu dem Zugang gewünscht wurde. In einem Gespräch wurde erwähnt, dass in einem solchen Fall geprüft werde, ob die E-Mails tatsächlich substantielle Informationen zur Sache beinhalten; falls dies nicht der Fall ist, werden sie vor Herausgabe des Dossiers aus diesem entfernt.

Es kann davon ausgegangen werden, dass sich diese verschiedenen Funktionen vielfach nicht eindeutig voneinander abgrenzen lassen. So wurde in einem Gespräch erwähnt, dass in einem bestimmten Bereich früher per Brief kommuniziert wurde, aber heute die Möglichkeiten der E-Mail-Nachricht genutzt wird, gerade weil mit dieser auf eine informellere, umgangssprachlichere Art und Weise kommuniziert werden könne und diese Art der Kommunikation bürgernäher sei.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass generell eine gewisse Unklarheit darüber zu bestehen scheint in welchen Fällen Zugang zu E-Mails gewährt werden muss.

3.3.4 Protokolle

Sitzungsprotokolle der Verwaltung unter Einschluss der ausserparlamentarischen Kommissionen können grundsätzlich auch Gegenstand eines BGÖ-Zugangsgesuchs sein. Diejenigen Behörden, die sich in den vertiefenden Gesprächen dazu geäußert haben, nehmen dazu mehrheitlich eine eher oder deutlich ablehnende Haltung ein.

So wird befürchtet und teilweise beobachtet, dass die Möglichkeit, dass zu diesen Protokollen Zugang gewährt werden könnte, das Verhalten der Teilnehmenden verändert: Eine offene, freie, kritische Meinungsäußerung oder die Äußerung von Einwänden und Szena-

rien, die sich allenfalls im Verlauf der Diskussion als unbegründet herausstellen, würden beeinträchtigt. Dies gelte besonders für Gremien, in denen die Teilnehmenden Exponentinnen und Exponenten bestimmter Anspruchsgruppen oder Institutionen darstellen. Können die entsprechenden Protokolle öffentlich werden, beschränkt sich der Handlungsspielraum der Exponentin bzw. des Exponenten – die Möglichkeiten für Kompromisse und das Obsiegen des besseren Arguments würden zugunsten des Beharrens auf einer vorgefassten Position, die durch die Anspruchsgruppe oder die Institution definiert wurde, verringert. Mehrere Behörden merken dazu an, dass aus diesem Grund die Diskussionen der parlamentarischen Kommissionen und des Bundesrats nicht öffentlich seien.

Eine Strategie zur Sicherstellung einer offenen Diskussion besteht aus Sicht der Behörden darin, dass Beschluss- anstelle von Wortprotokollen verfasst werden. Problematisch daran ist gemäss Einschätzung mehrerer Behörden, dass damit die Nachvollziehbarkeit des Handelns der Verwaltung oder des Gremiums verringert werde und schliesslich ein Informationsverlust daraus resultiere.

Aus diesen Gründen verweigern einige Behörden in solchen Fällen den Zugang zu Protokollen. Die Arbeit der Verwaltung oder des betroffenen Gremiums würde dadurch aus Sicht dieser Behörden zu stark beeinträchtigt. In anderen Fällen wurde hingegen Zugang zu Protokollen – auch gegen den anfänglichen Widerstand des Gremiums – gewährt. Unterschiedlich wird es dabei gehandhabt, ob die darin enthaltenen Namen eingeschwärzt werden oder nicht.

3.3.5 „Interne“ Dokumente

Die „internen“ Dokumente als Überbegriff für E-Mails, Notizen, Protokolle etc. wurden von einzelnen Behörden thematisiert, ohne spezifische auf eine bestimmte Kategorie einzugehen.

Insbesondere wurde bemerkt, dass der interne Meinungsbildungsprozess dadurch erschwert werden könne, wenn keine internen Dokumente möglich sind, die vertraulich bleiben können.

Dieses Thema wurde auch von den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern der Departemente und dem EDÖB diskutiert. Allenfalls kann der Zugang verweigert werden, wenn die Dokumente zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ) – dies ist jedoch aus Sicht einzelner Gesprächspartnerinnen und -partner auslegebedürftig. Die Meinungen gehen zudem auseinander, ob es sinnvoll ist, sich unter diesen Voraussetzungen eher mündlich statt schriftlich auszutauschen und lediglich den Entscheid und die grundsätzlichen Überlegungen, die zu diesem geführt haben, schriftlich festzuhalten (z.B. Beschluss- statt Wortprotokoll). Unterschiedliche Ansichten bestehen auch dahingehend, ob dadurch die Arbeit der Verwaltung zu stark eingeschränkt wird, sich die Personen nicht mehr frei äussern und dies schliesslich zu Informationsverlust führt. Oder ob dadurch, dass nicht alles niedergeschrieben wird, die Verwaltung effizienter wird und sich die Qualität der

Arbeit erhöht, indem das Bewusstsein vorhanden ist, dass das Dokument öffentlich werden kann.

3.3.6 Dokumente des Ämterkonsultationsverfahrens

Aus Sicht einzelner Behörden ist es inkohärent, dass der Zugang zu Dokumenten des Ämterkonsultationsverfahrens (z.B. Entwurf des Antrags an den Bundesrat) gewährleistet ist, nicht aber der Zugang zu Dokumenten des Mitberichtsverfahrens. Unter Umständen kann es sich dabei um das gleiche Dokument handeln.

Eine Behörde merkt an, dass der Zugang zu diesen Dokumenten grundsätzlich problematisch sei, weil dadurch ermöglicht werde, dass die Verwaltung auseinanderdividiert werden könne, was aus Sicht dieser Behörde nicht im Interesse der Verwaltung sein dürfte. Eine andere Behörde erwähnt dazu allerdings, dass es im Gegenteil allenfalls im Interesse der entsprechenden Behörde sein könne aufzuzeigen, dass sie zu einem bestimmten Thema eine andere Ansicht vertreten hat.

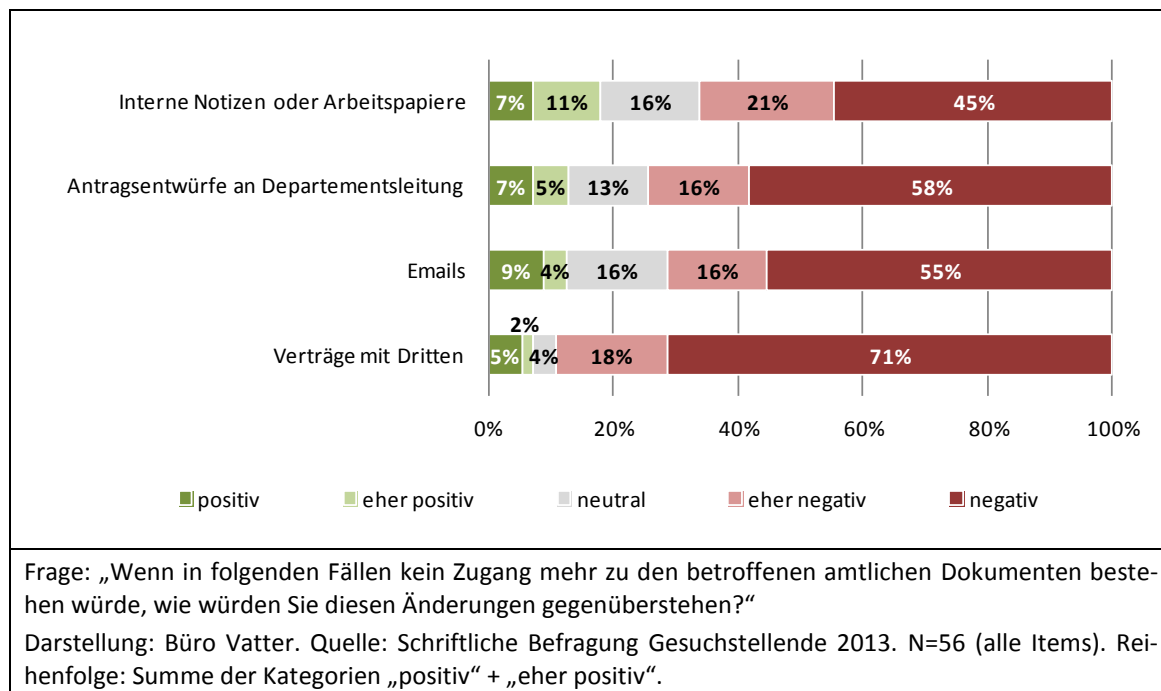
Aus Sicht der Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater sowie des EDÖB stellt diese Inkohärenz in der Umsetzung keine Probleme dar, da klar abgegrenzt ist, wann zum Dokument Zugang besteht.

3.3.7 Vertrauliche Informationen Dritter

Die Bedingungen dafür, dass die Vertraulichkeit von Interaktionen mit Dritten – bspw. bei Verträgen – angesichts des BGÖ gewährleistet werden kann (vgl. BJ 2013b), sind aus Sicht der Behörden, die sich dazu geäußert haben, streng. Dies ist gemäss den Gesprächen nicht überall so bekannt. In der Praxis kommt es daher noch ab und zu bis häufig vor, dass einem Dritten Vertraulichkeit zugesichert wurde, die so nicht eingehalten werden kann. Dies könne in den betroffenen Fachbereichen im ersten Moment zu einer gewissen Konsternation führen.

3.4 Gesuchstellende

Im Rahmen der Online-Befragung konnten sich die Gesuchstellenden dazu äussern, wie sie Änderungen gegenüberstehen, die bestimmte Dokumente integral vom Geltungsbereich des BGÖ ausschliessen würden (Abbildung 3-1). Die Antwortenden stehen solchen Änderungen mehrheitlich negativ gegenüber: Jeweils rund zwei Drittel der Antwortenden beurteilen eher negativ oder negativ, wenn „interne“ Papiere oder Arbeitspapiere, Antragsentwürfe eines Amtes an die Departementsleitung oder E-Mails nicht mehr zugänglich wären. Noch kritischer stehen die Gesuchstellenden einer Ausnahmeregelung für Verträge, die der Bund mit Dritten abschliesst, gegenüber: Hier wählten 9 von 10 Antwortenden die Kategorien „eher negativ“ oder „negativ“.

Abbildung 3-1: Einschätzungen zu möglichen weiteren Ausnahmen (amtliche Dokumente)

3.4.1 Medien

Aus Sicht der befragten Medienexperten kann der Zugang zu „internen“ Dokumenten, die allenfalls auch aus E-Mail-Nachrichten bestehen, notwendig sein, um nachvollziehen zu können, was geschah. Zudem ist es aus Sicht einzelner Medienexperten unter dem Stichwort „Good Governance“ wichtig, dass aus den Dokumenten nachvollzogen werden kann, welche Positionen die Personen, die im Auftrag der Öffentlichkeit agieren, vertreten. Die Grundsätze der Medienethik sollen dafür sorgen, dass Personen mit einer untergeordneten Funktion bei der Verwertung von Dokumenten nicht an die Öffentlichkeit gezerrt werden (Wahrung der Persönlichkeitsrechte).

Wenn bestimmte Dokumenttypen (E-Mails, Protokolle etc.) integral vom BGÖ ausgenommen würden, würde dies aus Sicht einzelner Medienexperten eine grosse Einschränkung darstellen und könnte dazu führen, dass einzelne Behörden bestimmte Informationen, die für das Verständnis eines Geschäfts notwendig sind, vorwiegend in diesem Dokumenttyp ablegen, der nicht mehr zugänglich wäre. Eine solche Entwicklung würde als negativ beurteilt.

3.5 Zwischenfazit

Grundsätzlich scheint bei den Behörden noch eine gewisse Unsicherheit darüber zu bestehen, welche Informationen unter das BGÖ fallen.⁸ Zudem sind gewisse Unterschiede bei den untersuchten Behörden feststellbar in der Beurteilung, welche Informationen unter den Geltungsbereich des amtlichen Dokuments fallen sollen:

- Unsicherheiten entstehen nach Einschätzung der Forschenden unter anderem daraus, dass in bestimmten Fällen ein beträchtlicher Ermessensspielraum besteht: In Fällen, in denen Daten (z.B. aus Datenbanken) aufbereitet werden müssen, ist die Behörde nicht in jedem Fall dazu verpflichtet. Es besteht ein Ermessensspielraum, wann und inwiefern diese Aufbereitung einen „einfachen elektronischen Vorgang“ nach Art. 5 Abs. 2 BGÖ darstellt und wann die Erstellung eines Dokuments aus diesen Daten unverhältnismässig wäre (vgl. auch Kapitel 3.2). Es lässt sich festhalten, dass offenbar bei zahlreichen Behörden Datenbanken bestehen, aus denen spezifische Datensätze nur mit beträchtlichem Aufwand generiert werden können. Während sich einige Behörden damit behelfen, die gewünschten Informationen einzeln von Hand aus der entsprechenden Datenbank zusammenzutragen, lässt sich zumindest in einem Fall feststellen, dass Gesuche zu entsprechenden Daten dazu geführt haben, dass geprüft wird, ob die Datenbank entsprechend modifiziert werden kann, um die Daten einfacher zugänglich zu machen.

Dies kann als Indiz für einen Wandel in diesen Behörden in Richtung Transparenzprinzip interpretiert werden. In gewissen Fällen gehen die Behörden bei der Schaffung von Transparenz vermutlich sogar über die Anforderungen von Art. 5 Abs. 2 BGÖ hinaus.

- In Bezug auf Protokolle von ausserparlamentarischen Kommissionen scheint ein Zielkonflikt zwischen der Verantwortlichkeit für Entscheide und der Funktionsfähigkeit der Gremien zu bestehen:

In den im Rahmen dieser Untersuchung geführten Gesprächen wurde häufig das Argument vorgebracht, dass ein Gremium insgesamt und/oder die einzelnen Mitglieder für einen getroffenen Entscheid verantwortlich seien und es daher grundsätzlich gerechtfertigt sei, dass Protokolle ausserparlamentarischer Kommissionen nach BGÖ zugänglich seien. Das heisst, die Entscheide der (ausserparlamentarischen) Kommissionen sollen nachvollziehbar sein und es soll ersichtlich sein, welche Argumente gegeneinander abgewogen wurden und welche Erwägungen schliesslich zum getroffenen Entscheid geführt haben. Aus Sicht einzelner Gesprächspartnerinnen und -partner würde dies an sich auch für die parlamentari-

⁸ Vgl. dazu Kapitel 12.7: Zu verschiedenen Bereichen sind bereits Urteile der Gerichte des Bundes ergangen.

schen Kommissionen gelten, die jedoch dem BGÖ nicht unterstehen und deren Protokolle vertraulich sind (vgl. Art. 47 ParlG⁹; Sägesser 2008).

Gemäss den durchgeführten Gesprächen kann die Möglichkeit der Zugangsgewährung – mit Blick auf bestimmte Anspruchsgruppen – zum Beharren auf Positionen und einer Selbstzensur bei Äusserungen führen. Die Möglichkeit eines freien Diskurses und die Möglichkeit, Kompromisse zu bilden, würden vermindert.

Es ist anzumerken, dass die Fallstudien der vorliegenden Evaluation keine ausserparlamentarischen Kommissionen umfasst haben. Das Argument der verminderten Diskursqualität und Lösungsfindung ist nach Einschätzung der Forschenden aber insbesondere deshalb plausibel, weil diese Faktoren primär von subjektiven Wahrnehmungen der Kommissionsmitglieder abhängig sind.

Eine Möglichkeit, diesen Trade-Off aufzulösen, sind Beschlussprotokolle. Diese Form der Protokollierung kann allerdings den Nachteil bergen, dass die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen eines Gremiums verringert wird. Überdies stellten sich mehrere Gesprächspartnerinnen und -partner auf den Standpunkt, dass die einzelnen Kommissionsmitglieder ebenso wie das Gremium als Ganzes für die Entscheidung verantwortlich seien. Eine Nachvollziehbarkeit dieser Verantwortlichkeit kann jedoch nur durch Wortprotokolle hergestellt werden.

Es ist davon auszugehen, dass in den erläuterten Punkten kaum Unterschiede zwischen den parlamentarischen Kommissionen und den ausserparlamentarischen Kommissionen bestehen. Aus Sicht der Forschenden ist daher fraglich, inwiefern eine Unterstellung der ausserparlamentarischen Kommissionen unter den Geltungsbereich des BGÖ gerechtfertigt ist.

- In Bezug auf Dokumente des Ämterkonsultationsverfahrens wurde in den Gesprächen die Frage der Einheitlichkeit der Verwaltung aufgeworfen. Diese Frage kann analog zum Thema Koordination zwischen den Behörden (vgl. Kapitel 9) besprochen werden. So ist nach Auffassung der Forschenden berechtigt, dass Behörden mit unterschiedlichen spezifischen Fach- und Kompetenzbereichen eine Frage unterschiedlich beurteilen können. Dies liegt aufgrund der Heterogenität der Verwaltungsaufgaben in der Natur der Sache und ist wenig überraschend. Es ist nach Auffassung der Forschenden wenig einsichtig, inwiefern die Offenlegung fachlich begründeter unterschiedlicher Positionen für die Verwaltung insgesamt nachteilig sein könnte.
- Grundsätzlich können E-Mails amtliche Dokumente im Sinne des BGÖ sein. In den geführten Gesprächen wurde jedoch deutlich, dass bezüglich E-Mails unterschiedliche Auffassungen bestehen, ob und wann diese als amtliche Dokumente zu bezeichnen sind. Als „Good Practice“ kann folgende Praxis beurteilt werden: Die Behörden halten die Mitarbeitenden dazu an, dass sie beim Abfassen von E-Mails

⁹ Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 (Stand am 25. November 2013); SR 171.10.

auf eine ausreichende inhaltliche und sprachliche Qualität achten. Informationen in E-Mails können zudem unabhängig vom BGÖ öffentlich werden. Dieses Bewusstsein scheint in den meisten im Rahmen der Fallstudien befragten Behörden wenig ausgeprägt zu sein, was nach Einschätzung der Forschenden ein Grund dafür darstellt, dass Widerstand gegen die Gewährung des Zugangs zu E-Mails besteht.

Es ist mit Blick auf die Ergebnisse der Befragung der Gesuchstellenden zu beachten, dass eine Mehrheit einer Einschränkung des Geltungsbereichs des amtlichen Dokuments ablehnend gegenüber steht. Unter Einbezug der Diskussion in Kapitel 2.9 dürfte eine solche Einschränkung tendenziell als Signal dafür wahrgenommen werden, dass sich die Verwaltung dem Transparenzprinzip zu entziehen versucht. Aus Sicht der Forschenden sollte daher nicht ohne Not eine Einschränkung geprüft werden. Gegenwärtig bestehen nach Auffassung der Forschenden lediglich hinsichtlich der Unterstellung der Protokolle von ausserparlamentarischen Kommissionen unter das BGÖ gewisse Fragezeichen, die eine vertiefte Überprüfung rechtfertigen.

4 Koordination des BGÖ mit anderen Bundesgesetzen

Forschungsfragen

- Ist die Koordination zwischen dem BGÖ und anderen Bundesgesetzen, die spezifische Normen bezüglich Geheimhaltung oder Offenlegung von Informationen vorsehen, gewährleistet?
- Welche Probleme ergeben sich insbesondere hinsichtlich der folgenden Bundesgesetze:
 - Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1)
 - Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120)
 - Bundesgesetz über die Archivierung vom 26. Juni 1998 (BGA; SR 152.1)
 - Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (ParlG; SR 171.10)
- Was wären die Mechanismen, um allenfalls eine bessere Koordination zwischen den Bundesgesetzen sicherzustellen?

4.1 Ausgangslage

Art. 4 BGÖ regelt den Vorbehalt von Spezialbestimmungen, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder vom BGÖ abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen. Das Amtsgeheimnis, das in Art. 22 des Bundespersonalgesetzes¹⁰ verankert ist, gilt nicht als Spezialbestimmung in diesem Sinne, da daraus der vor Inkrafttreten des BGÖ geltende Geheimhaltungsgrundsatz abgeleitet wurde (vgl. Bundesrat 2003); da es von den Behörden in den Fallstudien in diesem Zusammenhang aufgebracht wurde, wird es dennoch im vorliegenden Kapitel thematisiert.

4.2 Analyse Empfehlungen und Rechtsprechung zu den Spezialbestimmungen

6 der ausgewerteten Empfehlungen und 1 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Anhang 8, Tabelle Auswertung der Empfehlungen und Entscheide zu anderen Bestimmungen) beziehen sich auf die Anwendung von Spezialbestimmungen, die gemäss der Argumentation der betroffenen Behörden einer (vollständigen) Zugangsgewährung entgegenstehen. Gemäss der juristischen Analyse (Häner/Steimen 2014) ist die Anrufung der Spezi-

¹⁰ Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000, SR 172.220.1.

albestimmungen durch die Verwaltung im Regelfall zwar nachvollziehbar (vgl. dazu auch Anhang 8). Festzustellen ist eine eher strenge Praxis des EDÖB: Die Berufung auf Spezialbestimmungen wurde meistens zurückgewiesen, gemäss der rechtlichen Analyse aber mit eingehender und überzeugender Begründung (Häner/Steimen 2014). Anzumerken bleibt, dass das Vorliegen einer Spezialbestimmung nicht immer offensichtlich als gegeben betrachtet werden kann und teilweise einiger Auslegungsarbeit bedarf.

4.3 Behörden

In den vertiefenden Gesprächen mit den Behörden wurde thematisiert, ob die Koordination zwischen dem BGÖ und anderen Bundesgesetzen, die für ihre Tätigkeit relevant sind, gewährleistet ist. An dieser Stelle ist anzumerken, dass mit der vorliegenden Analyse nicht beurteilt werden kann, ob die Liste der Probleme in der Koordination mit anderen Bundesgesetzen abschliessend ist, da lediglich eine Auswahl an Behörden vertieft untersucht wurde.

In den Gesprächen wurden von den Behörden folgende Normen bzw. Erlasse thematisiert:

- *Amtsgeheimnis* (Art. 22 des Bundespersonalgesetzes (BPG) vom 24. März 2000, SR 172.220.1)

Das Öffentlichkeitsprinzip derogiert das Amtsgeheimnis. Dieses gilt, wo das Gesetz eine Information als vertraulich definiert; allenfalls sehen Gesetze vor, dass eine Interessenabwägung getroffen werden muss, beispielsweise, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Eine Verletzung des Amtsgeheimnisses zieht eine Strafverfolgung nach sich. Aus Sicht einer befragten Behörde besteht zwischen den Bestimmungen des BGÖ und dem Amtsgeheimnis ein Spannungsfeld, das dazu führt, dass der Zugang zu Informationen im Zweifelsfall nicht gewährt wird. Dies dürfte vor allem dort der Fall sein, wo die Geheimhaltung von der Interessenabwägung abhängt und/oder ein Entscheidungsspielraum besteht.

- *Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit* (BWIS), vom 21. März 1997, SR 120.

Für bestimmte Datenbanken (z.B. ISIS-Datenbank, die durch den NDB bearbeitet wird oder das elektronische Informationssystem HOOGAN, das durch das Fedpol bearbeitet wird) bestehen im BWIS spezielle Regelungen des Auskunftsrechts. Die zuständigen Behörden stellten sich bisher auf den Standpunkt, dass diese Vorgaben dem BGÖ vorgehen. Dies wurde bisher noch durch keine Gesuchstellenden bestritten.

Der Bundesrat hat am 19. Februar 2014 zuhanden des Parlaments Botschaft und Entwurf zu einem Nachrichtendienstgesetz (NDG) verabschiedet; dieses hätte die

Änderung und Aufhebung der den NDB betreffenden Bestimmungen im BWIS zur Folge (vgl. dazu auch Kapitel 10.3).¹¹

- *Bundesgesetz über die Archivierung* (Archivierungsgesetz, BGA), vom 26. Juni 1998, SR 152.1

Die Koordination zwischen dem BGÖ und dem Archivierungsgesetz wurde von keiner der befragten Behörden als problematisch thematisiert. In einem Fall bot das BGA die Möglichkeit, Zugang zu Informationen zu gewähren, die teilweise vor dem Inkrafttreten des BGÖ erstellt wurden, noch der Schutzfrist nach BGA unterstanden und deren Umfang eine Anonymisierung nach DSG nicht erlaubte, und dennoch den Datenschutz sicherzustellen: Das Archivierungsgesetz erlaubt es, den Zugang zu Informationen mit Auflagen zu verknüpfen, indem beispielsweise eine Journalistin oder ein Journalist verpflichtet werden kann, Namen nicht bekannt zu geben. Zu beachten ist allerdings, dass es aufgrund des zeitlichen Geltungsbereichs des BGÖ gegenwärtig noch kaum Archivgut gibt, das sowohl unter das BGA wie auch unter das BGÖ fällt. Das Bundesarchiv, das im Rahmen der Begleitgruppe der Evaluation zum vorliegenden Bericht Stellung nehmen konnte, hält fest, dass die parallele Anwendung des BGÖ zum BGA voraussichtlich zu keinem Konflikt, jedoch zu einem grösseren Arbeitsaufwand beim Bundesarchiv führen wird.¹²

- *Kartellrecht* (Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (KG), vom 6. Oktober 1995, SR 251; Verordnung über die Sanktionen bei unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen (SVKG), vom 12. März 2004, SR 251.5).

Das Kartellrecht enthält zur besseren Bekämpfung von Kartellen seit 2004 eine Bonusregelung nach der Unternehmen, die an einer unzulässigen Abrede beteiligt sind, vollständig oder teilweise von einer Geldbusse befreit werden, wenn sie wesentlich zur Aufdeckung des Kartells beitragen und mit der Wettbewerbsbehörde kooperieren. Durch ein Kartell geschädigte Parteien sind gemäss einer im Rahmen der Fallstudien befragten Behörde zuweilen bestrebt, Zugang zur Selbstanzeige des Unternehmens zu erhalten, um dieses auf dem Zivilweg einzuklagen – würde der Zugang gewährt, könnte dies dazu führen, dass ein an unzulässigen Abreden beteiligtes Unternehmen in Zukunft davon absieht, eine Selbstanzeige zu machen. Die Wirksamkeit des durch die Bonusregelung geschaffenen Anreizes für die beteiligten Unternehmen, Kartelle aufzudecken, um damit die Entdeckungswahrscheinlichkeit von Kartellen zu erhöhen, würde dadurch beeinträchtigt. Das BGÖ stellt gemäss dieser Behörde nicht das einzige Gesetz dar, das in dieser Hinsicht problematisch sein könnte, schafft aber möglicherweise ein weiteres Einfallstor. Es ist festzuhalten, dass bisher noch in keinem Fall zu solchen Dokumenten Zugang gewährt wur-

¹¹ Entwurf Nachrichtendienstgesetz (NDG): <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/themen/ndb/dokumente.parsys.44418.downloadList.27651.DownloadFile.tmp/ndggesetzd.pdf>

¹² E-Mail von Anne Wiedmer, Amtsjuristin Schweizerisches Bundesarchiv, 28.08.2014.

de und diese Praxis bisher noch nicht bestritten wurde. Ob hier also de facto ein Konflikt mit dem Kartellgesetz besteht, bleibt offen.

- *Beschaffungsrecht* (Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 16. Dezember 1994, SR 172.056.1)

Einzelne Behörden stellen sich die Frage, inwiefern die Bestimmungen des Beschaffungsrechts die Grundlage bieten, um den Zugang zu abgeschlossenen Verträgen zu verweigern. Eine Behörde verweigert den Zugang in der Praxis konsequent. Eine andere Behörde gewährt hingegen Zugang zu solchen Verträgen. Die Frage ist beim Bundesverwaltungsgericht hängig.

- *Datenschutz* (Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992, SR 235.1)

Aus Sicht mehrerer Behörden besteht ein Grundkonflikt zwischen Datenschutzgesetz und Öffentlichkeitsprinzip, indem aus Sicht dieser Behörden Personendaten gegebenenfalls gegen den Willen der Person herausgegeben werden können; dies kann zu Konflikten führen. Aus diesem Grund ist in Fällen, in denen Personendaten betroffen sind, gesetzlich vorgesehen, dass die betroffenen Dritten angehört werden, damit die Behörde eine fundierte Interessenabwägung zwischen öffentlichen Interessen und privaten Geheimhaltungsinteressen vornehmen kann. Gemäss mehreren befragten Behörden legt der EDÖB das BGÖ tendenziell eher zugunsten der Transparenz und zum Nachteil des privaten Geheimhaltungsinteresses aus. Kritisiert wird diese Praxis insbesondere dann, wenn es sich um Personendaten von Verwaltungsangestellten und Privatpersonen handelt.

Aus Sicht einer Behörde steht diese Praxis zudem in einem Zielkonflikt mit der Möglichkeit einer Vorprüfung durch die Behörde: So kann ein Unternehmen einen beabsichtigten unternehmerischen Entscheid vorgängig durch die Behörde auf die Vereinbarkeit mit der geltenden Gesetzgebung überprüfen lassen. Da sich das Unternehmen in einer Wettbewerbssituation befindet, kann davon ausgegangen werden, dass es ein solches Angebot nur dann in Anspruch nimmt, wenn die Vertraulichkeit und der Datenschutz gewährleistet sind.

Bei Gesuchen, die Personendaten der gesuchstellenden Person und von Dritten beinhalten, stellen sich gemäss einzelnen Behörden in der Praxis Umsetzungsfragen der gesetzlichen Vorgaben. Das BGÖ regelt diesen Fall in Art. 3 Abs. 2 BGÖ. Danach sind persönliche Daten der gesuchstellenden Person nach dem DSG zu behandeln. Umgekehrt werden die Daten der Drittperson aufgrund des BGÖ beurteilt. Weil die beiden Gesetze unterschiedliche Fristen, Verfahren und Gebührenregelungen vorsehen, ist die Praktikabilität dieses Vorgehens aus Sicht dieser Behörden in Frage gestellt, ganz abgesehen davon, dass diese Daten in der Regel im selben Dokument enthalten und inhaltlich ineinander verwoben seien.

4.4 Zwischenfazit

Bezüglich der Koordination des BGÖ mit anderen Bundesgesetzen scheinen noch zahlreiche Unklarheiten in der Rechtsanwendung sowie einzelne Umsetzungsprobleme zu bestehen.

Bemerkenswert ist insbesondere die Diskussion um das Amtsgeheimnis, aus dem der vor Inkrafttreten des BGÖ geltende Geheimhaltungsgrundsatz abgeleitet wurde. So scheint das Amtsgeheimnis in einzelnen Behörden noch wenig an Stellenwert eingebüsst zu haben. Da sie befürchten, das Amtsgeheimnis zu verletzen, sind einzelne Behörden zurückhaltend darin, Zugang zu Informationen zu gewähren. In diesen Fällen wurde der Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip noch nicht vollzogen. Es sei an dieser Stelle bemerkt, dass die Forschenden das Thema Amtsgeheimnis in den weiteren Fallstudiengesprächen thematisiert haben, nachdem es zum ersten Mal aufgebracht wurde. Es kann aus diesen Gesprächen das Fazit gezogen werden, dass dem Amtsgeheimnis in der Regel keine grosse Bedeutung mehr beigemessen wird. Im Hinblick auf die Unterstützung des Paradigmenwechsels in der Verwaltung besteht für eine Minderheit der untersuchten Behörden insbesondere aufgrund der Strafandrohung bei einer Amtsgeheimnisverletzung jedoch noch ein gewisser Klärungsbedarf.

Zwischen Datenschutz und BGÖ besteht aus Sicht von mehreren Behörden ein grundsätzlicher Zielkonflikt: Aus ihrer Sicht kann nicht beiden Gesetzen gleichermassen Rechnung getragen werden. Durch das BGÖ ist ein Druck auf den Datenschutz entstanden, der zu gewissen Verunsicherungen bei einigen Behörden, aber auch bei betroffenen natürlichen und juristischen Personen geführt hat. Die festgestellte heterogene Vollzugspraxis, bspw. hinsichtlich der Anonymisierung von Personendaten von Verwaltungsangestellten, legt den Schluss nahe, dass die Austarierung zwischen den beiden Gesetzen noch ungenügend stattgefunden hat. Die in diesem Bereich bestehende Anhörungspflicht mit damit verbundenen Rechtsmitteln kann als förderlich beurteilt werden, da dies dem Aufbau einer Rechtsprechung zuträglich ist. Hinsichtlich der Behandlung von Gesuchen, die Dokumente betreffen, die sowohl die Daten der gesuchstellenden Person als auch von Dritten enthalten, scheint in Behörden, die damit konfrontiert sind, tendenziell Klärungsbedarf zu bestehen – die Umsetzung der Anonymisierung scheint in diesen Fällen kompliziert und wenig praktikabel zu sein.

5 Gesuchstellung und Gesuchsbearbeitung

Forschungsfragen

- Inwiefern ist der Verzicht auf formelle Anforderungen an die Gesuchstellung für die Behörden, Gesuchstellenden und die Medien zweckmässig?
- Welche Probleme stellen sich den Behörden in Bezug auf anonym gestellte Zugangsgesuche sowie den Umstand, dass eine Person Zugang zu einem amtlichen Dokument verlangen kann, das Personendaten eines Dritten enthält, ohne dass die Behörde dem Dritten die Identität des Gesuchstellenden mitteilen darf?
- Welche Folgen hätte aus Sicht der Gesuchstellenden und Medien eine Ausweitung der formellen Anforderungen an die Gesuchstellung?

5.1 Ausgangslage

Das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten ist als subjektives Recht gestaltet, das ohne Einschränkungen jeder Person zusteht – unabhängig von Nationalität und Wohnsitz oder ob es sich dabei um eine juristische oder natürliche Person handelt (Art. 6 BGÖ; vgl. auch Mahon/Gonin 2008b). Daraus leitet sich der Grundsatz „access to one, access to all“ ab, das heisst ein Grundsatz des gleichen Zugangs für jede Person. Hat jedermann Zugang zu einem amtlichen Dokument, besteht kein Anlass dazu, die Identität der gesuchstellenden Person zu überprüfen, und das Gesuch kann grundsätzlich auch anonym gestellt werden. Die Anonymität gilt aus praktischen Gründen nicht absolut, wenn es beispielsweise darum geht, einer Person vor Ort Einsicht in ein Dokument zu gewähren, und die Person sich beim Betreten des Gebäudes ausweisen muss.

Der Zugang zu einem amtlichen Dokument ist zudem nicht an den Nachweis eines besonderen Interesses, ein begründetes Gesuch oder eine Zusicherung bezüglich der Verwendung des Dokuments gebunden – das Gesuch muss lediglich „hinreichend genau formuliert“ sein (vgl. Art. 10 BGÖ und Art. 7 VBGÖ). Es kann zudem in verschiedenen Formen – telefonisch, per E-Mail, Brief oder Formular – eingehen.

5.2 Behörden

Der Verzicht auf formelle Anforderungen an die Gesuchstellung bedeutet unter anderem, dass in den Behörden nicht ein einziger Zugangspunkt besteht, sondern Gesuche im Prinzip in Form von E-Mails, telefonischen Anfragen oder via ein zur Verfügung gestelltes Formular auf der Website der Behörde nicht nur bei den Öffentlichkeitsberatern, sondern auch in den Fachbereichen oder den Kommunikationsdiensten eingehen können.

5.2.1 Zugang und Bearbeitung

In der Mehrheit der befragten Behörden erfolgt die häufigste Form des Zugangs via Mediendienste. Von diesen wird in der Regel ein Grossteil derjenigen Anfragen, die streng genommen BGÖ-Gesuche darstellen würden, erledigt; die Anfrage wird nur an die Öffentlichkeitsberatenden weitergeleitet, wenn rechtliche Abklärungen notwendig sind, voraussichtlich der Zugang verwehrt wird oder die Anfrage explizit als BGÖ-Gesuch deklariert ist. Die ausschliesslich von den Mediendiensten behandelten BGÖ-Gesuche werden in aller Regel nicht als solche statistisch erfasst; dies führt dazu, dass in einigen Behörden vorwiegend Anfragen als BGÖ-Gesuche registriert werden, bei denen tendenziell der Zugang verweigert wird. Als Grund für diese Praxis wird insbesondere genannt, dass die Erfassung einer Anfrage als BGÖ-Gesuch die Bearbeitung der Anfrage aufwändiger macht (Erfassung als BGÖ-Geschäft, statistische und Zeiterfassung, Fristen, Einbezug weiterer Personen etc.), was einer raschen, unkomplizierten Bearbeitung entgegensteht. In mehreren Gesprächen wurde erwähnt, dass dies der Praxis in der Behörde vor dem Inkrafttreten des BGÖ entspricht, als durch die Mediendienste nicht nur mündliche Informationen flossen, sondern gegebenenfalls auch Dokumente herausgegeben wurden, die entweder unproblematisch waren oder ein strategisches Kommunikationsinteresse der Behörde darstellten.

Geht ein BGÖ-Gesuch in einem Fachbereich, einer Abteilung oder einer Sektion ein, was in der Mehrheit der befragten Behörden der Fall sein kann, ist die Praxis zwischen den Behörden unterschiedlich: In einigen Behörden wird das Gesuch in jedem Fall an die Öffentlichkeitsberatenden weitergeleitet; in anderen wird das Gesuch, wenn es einfach zu erledigen ist, direkt durch den Fachbereich bearbeitet – lediglich eine Behörde hat diesbezüglich angemerkt, dass pro Abteilung eine zuständige Person für BGÖ-Gesuche definiert wurde, und die Öffentlichkeitsberatenden in der Regel über das Gesuch und die vorgesehene Antwort informiert werden. In diesem Modell ist es in einzelnen wenigen Behörden vorgekommen, dass das BGÖ-Gesuch erst dann an die Öffentlichkeitsberatenden weitergeleitet wurde, als bereits ein gewisser konfliktueller Austausch mit der gesuchstellenden Person im Gang war. Dass Anfragen, die an sich BGÖ-Gesuche darstellen, direkt in den Fachbereichen eingehen, entspricht der Praxis, wie sie vor Inkrafttreten des BGÖ bestand. Interessierte Kreise (Medien, NGOs, Fachpersonen) verfügen häufig über Kontaktpersonen in den entsprechenden Fachbereichen, Anfragen werden zudem oft nicht primär im Hinblick auf den Zugang zu einem Dokument gestellt, sondern zu Informationen generell, die nicht zwingend darin bestehen müssen, dass der Person ein Dokument zugeschickt wird. Es kommt daher vielfach vor, dass ein genereller Austausch mit den Fachbereichen oder eine Anfrage erst in einem späteren Schritt gewissermassen zu einem BGÖ-Gesuch wird.

Lediglich in einem Drittel der befragten Behörden werden alle BGÖ-Gesuche im Normalfall von den Öffentlichkeitsberatenden empfangen. Bei der Bearbeitung von BGÖ-Gesuchen, die direkt an die Öffentlichkeitsberatenden gerichtet oder von den Fachbereichen oder den Mediendiensten an diese weitergeleitet werden, lassen sich auf Basis der Informationen in den vertiefenden Gesprächen grob zwei Modelle unterscheiden. Das

erste Modell besteht darin, dass das Gesuch hauptsächlich durch die Öffentlichkeitsberaternden bearbeitet wird und der für das Thema zuständige Fachbereich beratend beigezogen wird, da dieser über die thematische Sachkenntnis verfügt und die Öffentlichkeitsberaternden darauf hinweisen kann, ob und wo im Dokument heikle Informationen oder Geschäftsgeheimnisse enthalten sind. In einer Behörde werden in gewissen Fällen, wenn es sich um einen Dokumententypus handelt, der schon öfter nachgefragt wurde, die Gesuche nicht mehr mit den Fachbereichen besprochen, sondern automatisch in der vereinbarten Form Zugang gewährt.

Das zweite Modell besteht darin, dass das Gesuch in der Regel den Fachbereichen zur Bearbeitung weitergeleitet wird. Öffentlichkeitsberatende und allenfalls Rechtsdienst – falls die Öffentlichkeitsberatung nicht im Rechtsdienst angesiedelt ist – beraten die Fachbereiche bei der Bearbeitung, wenn diese beispielsweise Dritte anhören müssen.

5.2.2 Mediendienste

Die Mediendienste sind bei der Bearbeitung von Anfragen, die als BGÖ-Gesuche behandelt werden, in der Regel dann informiert und involviert, wenn es sich um Anfragen von Medienschaffenden oder um ein aktuelles politisches Thema handelt. Es geht dabei insbesondere darum abzuklären, ob die Medienschaffenden diesbezüglich bereits in Kontakt mit dem Mediendienst waren und was bereits besprochen wurde. Zudem soll der Mediendienst damit darauf aufmerksam gemacht werden, dass sich aus dem BGÖ-Gesuch eine medial verwertete Geschichte entwickeln könnte, auf die die Behörde allenfalls reagieren muss. In mindestens einer befragten Behörde ist der Mediendienst bei allen BGÖ-Gesuchen einbezogen, unabhängig davon, wer das Gesuch gestellt hat.

5.2.3 Geschäftsleitung

In der Hälfte der befragten Behörden ist mindestens ein Mitglied der Geschäftsleitung oder die Geschäftsleitung insgesamt über die BGÖ-Gesuche informiert. Die Gründe dafür sind, dass dies notwendig ist, um die Ressourcen für die Bearbeitung des Gesuchs freizugeben und weil die Behörde medial wiederholt aufgrund von BGÖ-Gesuchen im Scheinwerferlicht stand. In einer Behörde ist ein Mitglied der Geschäftsleitung im Rahmen seiner sonstigen Funktion in die Bearbeitung der BGÖ-Gesuche involviert.

In der anderen Hälfte der befragten Behörden wird die Geschäftsleitung nur in umfangreichen und/oder kontroversen Fällen informiert. In einer Behörde wird die Geschäftsleitung lediglich dann einbezogen, wenn es zwischen den Öffentlichkeitsberaternden und dem betroffenen Fachbereich keine Einigung über die Beantwortung des Gesuchs gibt.

5.2.4 Entscheid

Der Entscheid über den Zugang zu einem amtlichen Dokument erfolgt in der Hälfte der befragten Behörden durch den betroffenen Fachbereich und die Öffentlichkeitsberatenden gemeinsam – können sich diese nicht einigen, entscheidet in der Regel die Geschäftsleitung. In drei Behörden entscheiden die Öffentlichkeitsberatenden über den Zugang, in zwei Behörden entscheiden die Fachbereiche. In einer weiteren Behörde entscheidet grundsätzlich die Geschäftsleitung über den Zugang zu amtlichen Dokumenten.

Die Rolle der Geschäftsleitung wurde auch im Gespräch mit den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern der Departemente diskutiert, die das Bild, das sich aus den Behördengesprächen ergibt, stützen: So ist es vielfach gerade bei brisanten Themen oder in Abgrenzungsfällen die Geschäftsleitung, die über den Zugang entscheidet. Dieser Entscheid ist tendenziell eher politischer als juristischer Natur.

5.2.5 Formlosigkeit der Gesuchstellung

Die gegenwärtige Praxis, dass Gesuche formlos und in der Regel nicht durch einen einzigen Zugangspunkt bei den Behörden eintreffen, wurde von keiner befragten Behörde grundsätzlich als problematisch erachtet. Im Gegenteil wird die Tatsache, dass einfach zu bearbeitende Gesuche, die keinen juristischen Abklärungen bedürfen, direkt von den Medieneinheiten oder den Fachbereichen bearbeitet werden, in der Regel als positiv aufgefasst – in mehreren Gesprächen wurde bemerkt, dass es aufgrund der beschränkten Ressourcen nicht möglich wäre, alle Anfragen, die streng genommen als BGÖ-Gesuche gelten würden, im regulären BGÖ-Prozess zu behandeln und dies aus Effizienzgründen zudem nicht sinnvoll wäre.

5.2.6 Umfang und Begründung des Gesuchs

Der Umstand, dass Gesuche nicht begründet werden müssen, wird lediglich von einer befragten Behörde als störend erwähnt, da bei als ‚querulatorisch‘ wahrgenommenen Gesuchen nicht eruiert werden könne, zu welchem Zweck die gesuchstellende Person die nachgefragten Informationen verwenden möchte. In mehreren Gesprächen wird vermutet, dass es eine Begründung den Behörden allenfalls einfacher machen würde, die in Frage kommenden Dokumente zu identifizieren.

Das Thema wurde auch mit den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern der Departemente und dem EDÖB angesprochen. So wird argumentiert, dass beispielsweise auch bei Gesuchen nach dem Archivierungsgesetz eine Begründung notwendig ist und dies die gesuchstellenden Personen dazu bringen könnte, dass sie sich genauer überlegen müssen, weshalb sie Zugang zu einem Dokument wünschen. Das hauptsächliche Gegenargument besteht darin, dass eine Abweichung vom voraussetzungslosen Zugang dazu führt, dass die Behörden bei jedem Gesuch prüfen müssen, ob das Bedürfnis nach Zugang ausreichend nachgewiesen ist und dadurch nebst Aufwand für die Verwaltung eine Hürde zum Zugang

zu amtlichen Dokumenten generiert wird, die dem Grundgedanken des gegenwärtigen BGÖ widerspricht.

Gegenwärtig sind die Behörden in unterschiedlichem Ausmass mit Gesuchen konfrontiert, bei denen unklar ist, welche Dokumente nachgefragt werden. In der Regel nehmen sie mit den Gesuchstellenden Kontakt auf und besprechen, welche Dokumente in Frage kommen würden – dabei kommt in der Regel auch zur Sprache, weshalb oder zu welchem Zweck eine Information gewünscht wird. Solche Gespräche dienen zudem der Eingrenzung von Gesuchen, wenn umfangreiche Dokumentationen betroffen sind; gemäss den Behörden sind sich die gesuchstellenden Personen häufig nicht bewusst, dass ein Gesuch allenfalls mehrere hundert Seiten oder mehrere Bundesordner an Material betrifft – der Aufwand, der der Verwaltung durch ein Gesuch entstehen kann, ist von aussen kaum abzuschätzen. Diese Vorgehensweise ist einer Behörde, die sich auf einen als geheim klassifizierten Grundauftrag beruft, gemäss eigenen Angaben nur eingeschränkt möglich (vgl. Kapitel 10.3).

Der Umfang der Gesuche wurde auch im Gespräch mit den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern der Departemente sowie dem EDÖB thematisiert. In der Tendenz lässt sich aus Sicht der Gesprächspartnerinnen und -partner der Umfang der Gesuche auf ein bearbeitbares Ausmass reduzieren, indem mit der gesuchstellenden Person das Gespräch gesucht wird. Gleichwohl sind die Anzahl der Gesuche und deren Umfang die grossen Unbekannten bei der Ressourcenplanung (vgl. Kapitel 7.1).

5.2.7 Anonyme Gesuchstellung

Die Möglichkeit, anonym Gesuche zu stellen, war nicht allen Gesprächspartnerinnen und -partnern bekannt. Die Behörden waren entweder noch nie mit anonymen Gesuchen konfrontiert oder fassten dies nicht als Problem auf. Eine Behörde bemerkte diesbezüglich, dass sich die Problematik erst dann ergeben würde, wenn einer gesuchstellenden Person Zugang zum Dokument vor Ort in der Behörde gewährt würde – in einem solchen Fall müsste die Person ihre Identität zwingend offenlegen. Dazu lässt sich anmerken, dass die Anonymität aus verschiedenen Gründen (z.B. Gebührenerhebung, gegebenenfalls hinsichtlich eines Postversands von Dokumenten) nicht absolut gelten kann – dies wird in der Auslegung des BGÖ so anerkannt.

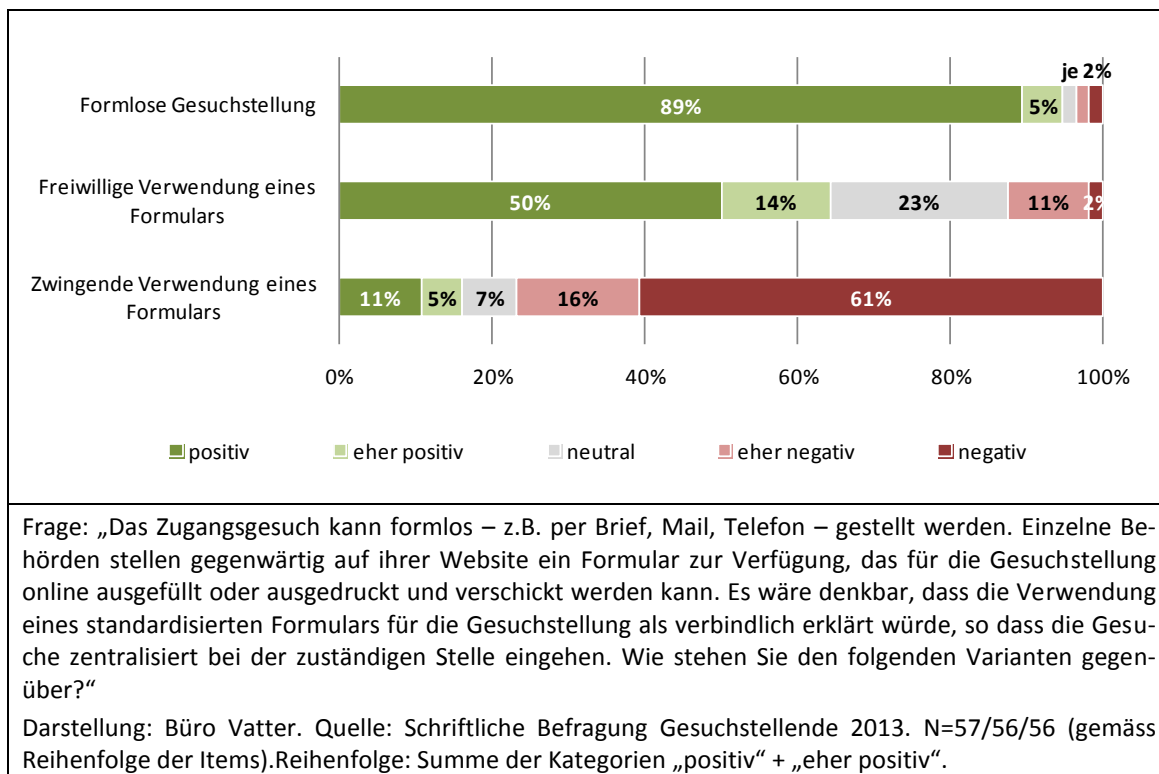
5.3 Gesuchstellende

Die Gesuchstellenden wurden dazu befragt, wie sie verschiedenen aktuellen oder möglichen gesetzlichen Regeln im Zusammenhang mit der Gesuchstellung gegenüber stehen.

Aktuell kann ein Zugangsgesuch formlos (z.B. per Brief, Mail, Telefon) gestellt werden. Dieser Regelung steht eine grosse Mehrheit der Antwortenden positiv gegenüber (Abbildung 5-1): Fast 9 von 10 Antwortenden wählten die Antwortkategorie „positiv“. Die Zustimmung zur freiwilligen Verwendung eines Formulars, das von den Behörden zu Ver-

fügung gestellt werden muss, wird auch mehrheitlich positiv beurteilt; auffallend ist der vergleichsweise hohe Anteil an Personen, die einer solchen Lösung neutral gegenüberstehen. Deutlich ablehnend beurteilen die Antwortenden dagegen eine Situation, welche die Gesuchstellung ausschliesslich via ein von der Verwaltung zur Verfügung gestelltes Formular vorsieht. Gut 8 von 10 Antwortenden stehen ausserdem einer Begründungspflicht des Zugangsgesuchs negativ oder eher negativ gegenüber.

Abbildung 5-1: Einschätzungen zu verschiedenen Formen der Gesuchstellung

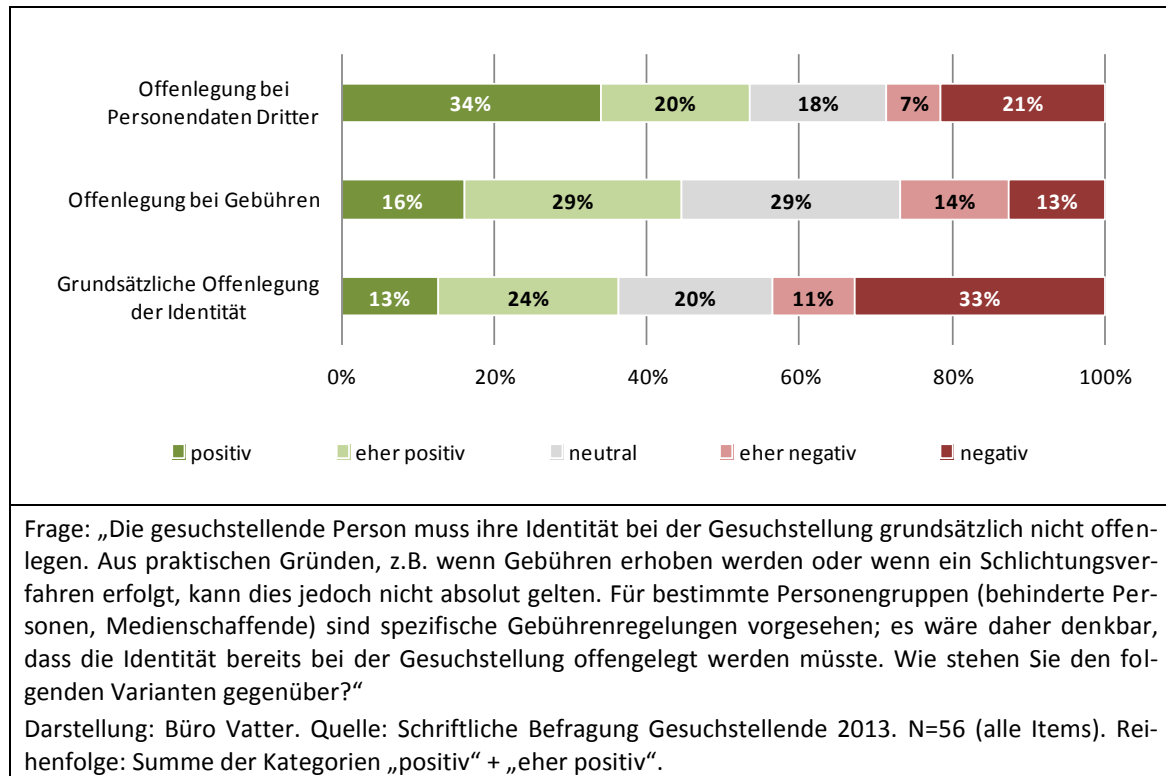


Die gesuchstellende Person muss ihre Identität bei der Gesuchstellung grundsätzlich nicht offen legen. Die befragten Nutzerinnen und Nutzer wurden in diesem Zusammenhang mit verschiedenen Varianten konfrontiert (Abbildung 5-2).

Eine Offenlegung der Identität erachten die Gesuchstellenden am ehesten dann als gerechtfertigt, wenn ein Gesuch Dokumente mit Personendaten Dritter betrifft: Etwas mehr als die Hälfte der Antwortenden steht einer solchen Regelung mindestens „eher positiv“ gegenüber. Die Offenlegung der Identität für die Prüfung, ob eine spezifisch für bestimmte Personengruppen vorgesehene Gebührenregelung zur Anwendung kommt, wird unterschiedlich beurteilt; drei Viertel der Antwortenden stehen einer solchen Regelung neutral oder (eher) positiv gegenüber. Am deutlichsten ist der Widerstand hinsichtlich einer grundsätzlichen Offenlegung der Identität, auch wenn bei dieser Variante ebenfalls weniger als die Hälfte der Befragten die Antwortkategorie „eher negativ“ oder „negativ“ angaben. Die

Journalistinnen und Journalisten beantworteten diese Frage nicht wesentlich anders als die übrigen Kategorien von Antragstellenden (vgl. Kapitel 5.3.1).

Abbildung 5-2: Offenlegung der Identität im Zusammenhang mit der Gesuchstellung



5.3.1 Medien

Die Formlosigkeit des Zugangs entspricht aus Sicht von mehreren befragten Medienexperten der Bürgernähe des Gesetzes. Umgekehrt werden von einigen Medienexperten zur Verfügung gestellte Formulare, die freiwillig für die Gesuchstellung verwendet werden können, begrüßt, insbesondere für Personen, die noch keine Erfahrung mit der Gesuchstellung haben.

Müsste ein Zugangsgesuch nach BGÖ begründet werden, würde dies nach Einschätzung der Medienexperten eine weitere Hürde darstellen. Den Behörden würde ein Instrument in die Hand gegeben, um Gesuche abzulehnen, indem die Begründung als unzureichend oder unvollständig taxiert werden könnte. Dadurch entstünde weiteres Konfliktpotenzial. Ausserdem ist es im Hinblick darauf, dass Informationen die Verwaltung in einem schlechten Licht erscheinen lassen können, nicht zweckmässig, wenn diese gleichzeitig beurteilen kann, ob der Zugang zu einer Information einem öffentlichen Interesse entspricht. Hingegen kann bei Gesuchen durch Medienschaffende generell davon ausgegangen werden, dass ein öffentliches Interesse am Zugang zur Information gegeben ist. Diesbezüglich wird aber auch zu bedenken gegeben, dass eine Journalistin bzw. ein Journalist den Behörden gegen-

über allenfalls nicht offenlegen möchte, woran sie bzw. er gerade arbeitet. Dies fällt unter das Redaktionsgeheimnis. Mit dem gegenwärtig bestehenden Prinzip „access to one, access to all“ wäre die Anforderung, das Gesuch begründen zu müssen, aus Sicht der Medienexperten nicht vereinbar.

Die Möglichkeit, Gesuche anonym stellen zu können, ist für Medien in der Regel nicht zwingend notwendig. So gebietet die Medienethik, dass sich Medienschaffende als solche zu erkennen geben. Verdeckte Recherchen, bei denen es für das Gegenüber nicht klar ist, dass es sich eine Journalistin bzw. einen Journalisten handelt, ist lediglich in absoluten Ausnahmefällen zulässig. In diesem Zusammenhang wird angemerkt, dass es jedoch zwingend ist, dass über den Zugang unabhängig von der Person des Gesuchstellers bzw. der Gesuchstellerin entschieden wird.

5.4 Zwischenfazit

Die Voraussetzungen für die Gesuchstellung sollen aus Sicht der Gesuchstellenden möglichst gering sein; dies deutet darauf hin, dass die aktuelle Regelung unterstützt wird. Negativ beurteilt wird insbesondere die mögliche Einführung einer Begründungspflicht des Gesuchs sowie einer vorgeschriebenen Form der Gesuchstellung. Anonymität ist jedoch für Medienschaffende nicht das zentrale Element – die Offenlegung ihrer Funktion stellt ein medienethischer Grundsatz dar und verdeckte Recherchen werden lediglich in Ausnahmefällen als legitim erachtet.

Es stellt kein grundsätzliches Problem für die Behörden dar, dass Gesuche nicht in einer bestimmten Form gestellt werden. Gegenwärtig ergeben sich BGÖ-Gesuche häufig erst aus dem Kontakt mit einem Fachbereich oder dem Mediendienst einer Behörde und werden von diesen gegebenenfalls bearbeitet, ohne dass die Anfrage als BGÖ-Gesuch erfasst wird. Eine strikte Kanalisierung der Gesuche, z.B. durch ein vorgegebenes Formular, dürfte nach Einschätzung der Forschenden daher schwierig umsetzbar sein. Gegenwärtig würde dies möglicherweise lediglich einen erhöhten Formalismus bei Gesuchen darstellen, die bereits heute schon als BGÖ-Gesuche erfasst werden. Hingegen wären Anfragen, die heute nicht als Gesuche erfasst werden, davon entweder nicht betroffen oder dies würde zu einem erhöhten Aufwand bei den Behörden führen. Dass alle Anfragen, die streng genommen BGÖ-Gesuche sind, als solche erfasst werden, ist zudem in einigen Behörden aufgrund des erhöhten Aufwands der Bearbeitung kaum durchsetzbar.

Die Einführung einer Begründungspflicht scheint zudem nicht angezeigt. Aus Sicht der Forschenden würde diese kein geeignetes Mittel darstellen, um umfangreiche Gesuche oder Gesuche mit ‚querulatorischem‘ Charakter zu verhindern. Zudem würde daraus ein neues mögliches Konfliktfeld entstehen, indem geklärt werden müsste, was eine hinreichende Begründung darstellt. Die Einführung einer Begründungspflicht aufgrund einzelner als ‚querulatorisch‘ wahrgenommener Gesuche wäre nach Einschätzung der Forschenden im Hinblick darauf, dass dies den Grundsatz „access to one, access to all“ aushebeln würde,

unverhältnismässig. Das in den geltenden gesetzlichen Grundlagen vorgesehene Mittel besteht darin, bei umfangreichen oder ‚querulatorischen‘ Gesuchen Gebühren zu erheben (vgl. Art. 15 Abs. 3 VBGÖ sowie Füzesséry/Brunner 2003). Aufgrund der Befunde der vorliegenden Untersuchung lässt sich zudem festhalten, dass es in der Regel zielführend ist, in solchen Fällen Kontakt mit der gesuchstellenden Person aufzunehmen.

Bezüglich „Good Practices“ bei der Gesuchsbearbeitung und dem Entscheid über die Gewähr des Zugangs ist Folgendes festzuhalten:

- Bearbeitung von BGÖ-Gesuchen und Entscheid durch Medien- und Kommunikationsdienste: Die Erledigung von BGÖ-Gesuchen, die keinen juristischen Abklärungen bedürfen, durch Medien- und Kommunikationsdienste bietet zwei gewichtige Vorteile. Erstens wird dadurch – nach Schätzungen der entsprechenden Behörden – die überwiegende Anzahl an Gesuchen rasch und effizient erledigt. Der Umkehrschluss ist aber nur bedingt zulässig, d.h. die Bearbeitung von Zugangsgesuchen dauert in den anderen untersuchten Behörden nicht zwingend länger. Zweitens handelt es sich bei den Kommunikationsdiensten um eingespielte Kanäle zu den Medien, die die Herausgabe der Informationen bei Bedarf entsprechend begleiten und reagieren können, wenn die Informationen medial verwertet werden (dies ist generell ein Vorteil einer engen Zusammenarbeit zwischen den Öffentlichkeitsberatenden und den Mediendiensten). Diese Praxis birgt allerdings auch einen Nachteil hinsichtlich der Aussenwahrnehmung des BGÖ: Werden Anfragen/Gesuche nur dann an die Öffentlichkeitsberatenden weitergeleitet, wenn (allenfalls langwierige) juristische Abklärungen zu treffen sind und/oder der Zugang höchstwahrscheinlich verweigert wird, führt dies tendenziell dazu, dass das BGÖ von aussen als schwerfälliges und eher wenig zielführendes Instrument wahrgenommen wird. Als Fazit kann festgehalten werden, dass die Bearbeitung von Gesuchen durch Medien- und Kommunikationsdienste sowie Öffentlichkeitsberatenden diesen Behörden einen effizienten Vollzug des BGÖ im Rahmen ihrer vorhandenen Ressourcen erlaubt und gleichzeitig sichergestellt ist, dass die notwendigen juristischen Abklärungen und die Gewährleistung einer ‚unité de doctrine‘ durch die BGÖ-Fachperson erfolgen. Diese Praxis kann also durchaus als „Good Practice“ beurteilt werden, selbst wenn es bedeutet, dass nicht alle Anfragen, die BGÖ-Gesuche darstellen, als solche erfasst werden.
- Bearbeitung von BGÖ-Gesuchen und Entscheid durch Fachbereiche: Aus der Untersuchung ergibt sich, dass die ‚unité de doctrine‘ primär dadurch sichergestellt wird, dass die Öffentlichkeitsberaterin/den Öffentlichkeitsberater die BGÖ-Gesuche bearbeiten oder in die Bearbeitung der Gesuche einbezogen sind. Die selbständige Bearbeitung von Zugangsgesuchen durch die Fachbereiche ist nur dann angezeigt, wenn die Personen in den Fachbereichen entsprechend geschult sind und Rücksprache mit den Öffentlichkeitsberatenden halten. Unter diesen Voraussetzungen stellt die Bearbeitung durch die Fachbereiche kein Nachteil dar und

kann als „Good Practice“ gewertet werden. Ungeeignet ist hingegen die Praxis, wenn die Öffentlichkeitsberatung vom Fachbereich erst dann eingeschaltet wird, wenn hinsichtlich einer Anfrage/eines Gesuchs bereits ein Konflikt mit der gesuchstellenden Person besteht. Da es sich dabei häufig um eingespielte Kanäle handelt und Personen mit Anfragen direkt an die Fachbereiche gelangen, ist es aus Sicht der Forschenden angezeigt, die Fachbereiche entsprechend zu sensibilisieren. Betreffend Entscheid über den Zugang bietet aus Sicht der Forschenden das Modell Vorteile, bei dem der zuständige Fachbereich zusammen mit den Öffentlichkeitsberatenden (und allenfalls unter Einbezug der Geschäftsleitung) entscheidet. So kann sichergestellt werden, dass der Entscheid auch vom Fachbereich getragen wird. Durch die gegebenenfalls erfolgenden Diskussionen zwischen Öffentlichkeitsberatung und Fachbereich kann der notwendige Paradigmenwechsel auch in den Fachbereichen selbst stattfinden. Als wenig sinnvoll beurteilen die Forschenden die Praxis, bei der ausschliesslich der Fachbereich über den Zugang entscheidet: Insbesondere in Fachbereichen, in denen der Paradigmenwechsel noch unvollständig vollzogen wurde, wirkt sich dies nach Einschätzung der Forschenden ungünstig auf die Umsetzung des Transparenzprinzips aus. Zudem kann bei einer solchen Praxis nicht sichergestellt werden, dass das BGÖ in der Behörde einheitlich vollzogen wird und der Entscheid rechtlich abgestützt ist.

- Einbezug der Geschäftsleitung: Die Information oder sogar ein Einbezug der Geschäftsleitung dient vielfach der Absicherung (insbesondere bei kontroversen Gesuchen). Die Untersuchung zeigt, dass der Entscheid über ein Zugangsgesuch eine strategische Bedeutung haben kann (bspw. Abwenden von negativer Berichterstattung über die Behörde durch die Medien). Der Einbezug der Geschäftsleitung kann dazu führen, dass die Abwicklung dieser BGÖ-Gesuche umständlicher wird, die Entscheide nicht ausschliesslich sachlich begründet sind und gegebenenfalls nicht den geltenden gesetzlichen Grundlagen entsprechen. Im Hinblick auf die strategische Bedeutung dürfte es gemäss Einschätzung der Forschenden jedoch wenig realistisch sein, dass auf den Einbezug der Geschäftsleitung in diesen Fällen verzichtet wird.

6 Fristen

Forschungsfragen

- Sind die durch das BGÖ festgelegten Fristen aus Sicht der Behörden, Gesuchstellenden und Medien zweckmässig?
- Welche Probleme stellen sich den Behörden hinsichtlich der Fristen zur Bearbeitung eines Zugangsgesuchs und die Anhörung von betroffenen Dritten?
- Welche Folgen hätte aus Sicht der Gesuchstellenden und Medien eine Verlängerung der vorgesehenen Fristen?

6.1 Ausgangslage

Die Behörde soll so rasch wie möglich Stellung nehmen, spätestens aber innert 20 Kalendertagen nach Eingang des Gesuchs (Art. 12 BGÖ). Die Frist kann um 20 Tage verlängert werden, wenn das Gesuch umfangreiche, komplexe oder schwer beschaffbare Dokumente betrifft (Art. 10 VBGÖ). Sie wird zudem verlängert, wenn das Gesuch amtliche Dokumente mit Personendaten betrifft – die betroffene Person wird angehört, wenn die Behörde erwägt, den Zugang zum Dokument zu gewähren und bietet ihr Gelegenheit, innert 10 Tagen Stellung zu nehmen (Art. 11 BGÖ). Die Behörde soll bei der Bearbeitung der Gesuche von Medienschaffenden auf die zeitliche Dringlichkeit der Berichterstattung Rücksicht nehmen (Art. 10 Abs. 4 Bst. a BGÖ sowie Art. 9 VBGÖ). Verlangt die gesuchstellende Person oder die angehörte Person von der Behörde eine Verfügung oder muss diese von Amtes wegen eine Verfügung ausstellen, muss sie diese innert einer Frist von 20 Tagen erlassen (Art. 15 BGÖ).

6.2 Behörden

Die 20-tägige Frist zur Stellungnahme zu einem Zugangsgesuch nach BGÖ wird von den Behörden, mit denen vertiefte Gespräche geführt wurden, unterschiedlich beurteilt: Die Hälfte der Behörden berichten, dass bei Eingang eines BGÖ-Gesuchs alles andere „fallen und liegen gelassen“ werden muss, damit die Behörde die vorgegebene Frist einhalten kann. Die andere Hälfte der Behörden hat in den Gesprächen angegeben, dass die 20-tägige Frist für eine erste Stellungnahme ausreichend ist. Einzelne Gesprächspartnerinnen und -partner merken diesbezüglich an, dass die vorgesehene Frist zur Bearbeitung von Gesuchen bewusst nicht unterschritten wird.

Als zentraler Faktor wird von den Behörden erwähnt, dass sich auf Seiten der Öffentlichkeitsberatenden, aber auch bei den Fachbereichen, eine Routine im Umgang mit BGÖ-Gesuchen ausbilden konnte, die eine rasche Einschätzung erlaubt, ob weitere Abklärungen

notwendig sind und es daher ermöglicht, innerhalb der vorgesehenen Frist Stellung zu nehmen. Dies bedeutet unter anderem, dass entweder bereits aus dem Gesuch klar hervorgeht, welche Dokumente und/oder welche Fachbereiche betroffen sind, die Öffentlichkeitsberatenden selbst über diese Kenntnisse verfügen oder diese Frage unter Mithilfe der Fachbereiche rasch geklärt werden kann.

Als aufwändig werden insbesondere die Abklärungen, die mit den Fachbereichen getroffen werden müssen, wahrgenommen: So kann die Frage, welche Dokumente vorhanden sind und welche Fachbereiche betroffen sind, viel Zeit in Anspruch nehmen. Zentral für die Dauer der Gesuchsbearbeitung scheint zudem der Umstand zu sein, ob das Gesuch ein Dokument oder einen Dokumententypus betrifft, zu dem aus früheren Gesuchen bereits ein (Grundsatz-)Entscheid vorliegt oder ob ein Meinungsbildungsprozess allenfalls unter Einbezug der Geschäftsleitung notwendig ist. So werden die Betroffenheit verschiedener Fachbereiche oder Sektionen, das Organisieren einer gemeinsamen Sitzung gegebenenfalls mit Einbezug der Geschäftsleitung und Ferienabwesenheiten als Faktoren aufgeführt, die die Gesuchsbearbeitung entscheidend verlängern können. Es wird zudem berichtet, dass die Gesuchsbearbeitung aufwändiger ist, wenn der Fachbereich zuvor noch von keinem BGÖ-Gesuch betroffen war, da dies in der Regel mit einer zusätzlichen Informations- und Sensibilisierungstätigkeit der Öffentlichkeitsberatenden verbunden ist und allenfalls grundsätzliche Bedenken und Widerstände ausgeräumt werden müssen.

Zwei Behörden merken in diesem Zusammenhang an, dass sie es als unverhältnismässig empfinden, dass für die Bearbeitung von BGÖ-Gesuchen das Tagesgeschäft zurückgestellt werden muss, ohne dass Prioritäten gesetzt werden können in Abhängigkeit davon, welcher Zweck und welche Relevanz das Gesuch aus Sicht der Öffentlichkeitsberatenden hat und welche Funktion die gesuchstellende Person inne hat. Eine Behörde bemerkt zur Frage nach den Fristen, dass die Erwartungshaltung der Medienschaffenden, dass ein Gesuch in einer deutlich kürzeren als der 20-tägigen Frist behandelt werden sollte, als störend empfunden wird, da dies häufig nicht möglich ist.

Sind Personendaten betroffen, wird praktisch ausnahmslos von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Frist zu verlängern. Sind es Personendaten einer Firma, wird diese in der Regel gleichzeitig betreffend im Dokument enthaltenen Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen angehört. Eine Anhörung von Firmen bei Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen ist im BGÖ nicht vorgesehen, erfolgt aber durch alle Behörden, mit denen Gespräche geführt wurden (vgl. dazu Kapitel 11.4.2). Mehrere Behörden merken diesbezüglich an, dass die Frist zur Anhörung nicht eingehalten werden kann, wenn umfangreiche Dokumente betroffen sind, die angehörte Firma mit einem internationalen Hauptsitz Rücksprache nehmen will und dazu allenfalls die Dokumente übersetzt werden müssen oder eine grosse Firma betroffen ist, bei der verschiedene Hierarchiestufen in die Anhörung involviert sind.

Will eine Behörde von einer Empfehlung des EDÖB abweichen, muss sie innerhalb einer 20-tägigen Frist eine Verfügung erlassen. Zwei Behörden äusserten sich in den Gesprächen

explizit zu dieser Frist und geben an, dass diese aufgrund der Rahmenbedingungen schwierig einzuhalten ist. Eine Behörde merkt an, dass der zu erwartende Aufwand, um eine Verfügung zu erlassen, einen Druck auf die Behörde ergibt, der Empfehlung zu folgen. In einem Fall liegt die Schwierigkeit, innerhalb der vorgesehenen Frist eine Verfügung zu erlassen, an der generell hohen Arbeitsbelastung der für das Verfassen der Verfügung zuständigen Stelle; im anderen Fall liegt dies daran, dass die für die Ausarbeitung der Verfügung zuständige Stelle in einem Gremium besteht, das lediglich einmal im Monat zusammen kommt.

6.3 Gesuchstellende

Im Rahmen der schriftlichen Befragung konnten sich die Nutzerinnen und Nutzer dazu äussern, ob ihr Gesuch in der vorgesehenen ‚Basis‘-Frist von 20 Kalendertagen (vgl. Kapitel 6.1) bearbeitet worden ist. Bei zwei Drittel der Antwortenden erfolgte die Bearbeitung des Gesuchs innerhalb von 20 Tagen, bei einem Drittel nicht. Gemäss den Ergebnissen des Fragebogens dauerte die Bearbeitung derjenigen Gesuche, die nicht innerhalb der zwanzigtägigen Frist bearbeitet wurde, in den meisten Fällen (bei 12 Personen von 19 Personen) zwischen 30 und 50 Tagen, also rund doppelt so lange. In einigen Fällen (bei 5 Personen) dauerte die Gesuchsbearbeitung mehrere Monate; von zwei Antwortenden liegen keine Angaben zur effektiven Dauer der Gesuchsbearbeitung vor.

Von den 19 Personen, bei denen die Frist nicht eingehalten wurde, informierten die Behörden in 12 Fällen (davon in deren 8 inklusive einer Begründung) über die Fristverlängerung. In 5 Fällen fand keine Information statt. Einzelne Antwortende machten nähere Angaben zur Begründung der Fristverlängerung (insgesamt 5 Personen): Drei Antwortende gaben dabei an, dass die gewünschten Dokumente Personendaten von Dritten enthielten. Die Nachvollziehbarkeit der Begründung wurde von den 8 Antwortenden, die von den Behörden eine begründete Fristverlängerung erhielten, unterschiedlich beurteilt: Jeweils die Hälfte dieser Befragten fand die Begründung nachvollziehbar respektive nicht nachvollziehbar. Gemäss ihren schriftlichen Erläuterungen vermuten diejenigen Personen, für die die Fristverlängerung eher nicht oder nicht nachvollziehbar war, dass die Dokumente ohne grössere Probleme rasch zusammengestellt hätten werden können.

Schliesslich wurde in der Befragung erhoben, innerhalb welcher Frist das Gesuch der befragten Nutzerinnen und Nutzer hätte bearbeitet werden müssen, um deren Informationsbedürfnis optimal Rechnung zu tragen. Von den 46 Personen, die diese Frage beantwortet haben, war rund die Hälfte der Ansicht (22 Personen), dass die Frist kürzer als die vorgesehenen 20 Kalendertage hätte sein müssen. Die Antworten schwanken dabei zwischen wenigen Tagen bis hin zu zwei Wochen. Für die restlichen Antwortenden war die aktuelle Regelung bei ihrem Gesuch angemessen; für einige wenige wäre auch eine längere Frist akzeptabel gewesen. Hauptgrund für eine kürzere Bearbeitungsfrist als die vorgesehenen 20 Tage ist gemäss den Angaben der Antwortenden der Zeitdruck, der für die mediale Be-

richterstattung vorherrscht. Bei 18 der 22 Antwortenden, die sich für ihr Gesuch eine kürzere Frist gewünscht hätten, sind Journalistinnen/Journalisten.

6.3.1 Medien

Je nach Art des Mediums ist die zeitliche Komponente wichtiger als bei anderen: online-Medien, TV, Tagespresse im Vergleich zu Wochen- oder Monatspresse bzw. Zeitschriften. Bei Medien, die weniger in einem zeitlichen Konkurrenzverhältnis miteinander stehen, hätte eine Verlängerung der Fristen keine negativen Auswirkungen. Wenn also ausreichend Zeit für die Recherche besteht und das Recherchethema keine Tagesaktualität darstellt, wird das BGÖ als taugliches Instrument wahrgenommen.

Umgekehrt wird das BGÖ nicht als geeignetes Instrument beurteilt, wenn es darum geht, zeitnah Informationen zu beschaffen, um in aktuelle Diskussionen eingreifen zu können. Manche Medienexperten haben den Eindruck, dass von der Verwaltung teilweise versucht wird, politisch brisante Themen ‚auszusitzen‘.

Tendenziell sind einzelne befragte Medienexperten der Auffassung, dass die Behörden Gesuche von Medienschaffenden nicht grundsätzlich schneller behandeln als andere und den besonderen Bedürfnissen der Medien daher häufig nicht Rechnung getragen wird.

6.4 Zwischenfazit

Die aktuelle Frist von 20 Tagen für eine erste Stellungnahme der Behörde zum Gesuch scheint sich grossmehrheitlich bewährt zu haben. In einzelnen Fallstudiengesprächen wurde angemerkt, dass die 20-tägige Frist bewusst nicht unterschritten wird. Mehrheitlich werden einfach zu bearbeitende Anfragen rasch erledigt, während komplexe Fälle (z.B. wenn eine Anhörung notwendig ist) oder Fälle, zu denen noch keine Erfahrung besteht, einen grösseren zeitlichen Aufwand bedeuten.

Die Analyse zeigt ein auf Seiten der Gesuchstellenden und der Behörden bestehendes gegenseitiges Unverständnis: Das Wissen der Gesuchstellenden, wie die Verwaltung funktioniert und welcher Aufwand durch ein Gesuch ausgelöst wird, ist eher wenig ausgeprägt vorhanden. Umgekehrt stösst aber auch das Anliegen der Gesuchstellenden, dass die Gesuche rasch bearbeitet werden, bei den Behörden häufig auf wenig Verständnis. Art. 9 VBGÖ (Besondere Bedürfnisse der Medien) geht von der Prämisse aus, dass Gesuche von Medienschaffenden schneller bearbeitet werden können und weckt daher auf Seiten der Medien entsprechende Erwartungen. Die Dauer der Gesuchsbearbeitung ergibt sich jedoch gemäss den durchgeführten Fallstudien primär aus dokumentbezogenen Faktoren (z.B. Menge und Komplexität der betroffenen Dokumente). Betrifft das Gesuch ein Dokument, zu dem ohne weitere Abklärungen Zugang gewährt werden kann, wird dieses in der Regel unverzüglich herausgegeben. Sind weitere Abklärungen notwendig, kommt die 20-tägige Frist, die unter Umständen verlängert werden kann, zum Tragen. Der Spielraum, um für

bestimmte Gruppen von Gesuchstellenden eine raschere Bearbeitung vorzusehen, dürfte gemäss den in den Behörden erhobenen Informationen somit relativ klein sein.

Eine „Good Practice“ besteht aus Sicht der Forschenden darin, dass ein direkter Austausch zwischen den Behörden und den gesuchstellenden Personen erfolgt, was zu einem besseren gegenseitigen Verständnis beitragen kann (vgl. Kapitel 2.9).

Nicht abschliessend beurteilt werden kann, ob sich das BGÖ grundsätzlich nicht eignet für die zeitnahe Beschaffung von Dokumenten, da nicht alle BGÖ-Gesuche als solche erkannt werden und die nachgefragten Dokumente in diesen Fällen rasch und ohne weitere Abklärungen herausgegeben werden.

7 Ressourcen

Forschungsfrage

- Sind die behördlichen Ressourcen ausreichend?

7.1 Ausgangslage

Die Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung legt fest, dass die Bundeskanzlei und die Departemente mindestens eine Beraterin oder einen Berater für die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips bezeichnen (Art. 20 VBGÖ). Es wurde den Departementen offen gelassen, für die Ämter oder auch jeden betroffenen Bereich ebenfalls eine Beraterin oder einen Berater zu bezeichnen (Füzesséry/Brunner 2006). Dabei wurde davon ausgegangen, dass in den wenigsten Fällen eine besondere Stelle eingerichtet werden muss, sondern es in der Regel genügt, wenn eine Mitarbeiterin/ein Mitarbeiter diese Aufgabe als Zusatzfunktion übernimmt (Füzesséry/Brunner 2006).

Der Personalaufwand der Behörden und damit auch die für die Bearbeitung von BGÖ-Gesuchen verfügbaren Personalressourcen werden im Rahmen des Voranschlags des Bundes festgelegt. Infolge der Evaluation des BGÖ (Pasquier/Meilland 2009) wurden die Personalressourcen des EDÖB leicht erhöht, wobei ein Teil der Erhöhung lediglich befristet war.

7.2 Ressourcen der zuständigen Behörden

Für die Umsetzung des BGÖ wurden lediglich in zwei befragten Behörden explizit Ressourcen geschaffen. In einer Behörde wurde der zuständige Dienst aus anderen Gründen vergrößert, was sich aber auch im Hinblick auf die Umsetzung des BGÖ positiv auswirkte. In der Regel wurde die BGÖ-Umsetzung einem Dienst zugeteilt und von diesem in die normale Tätigkeit integriert, ohne dass spezifische neue Ressourcen dafür vorgesehen wurden.

Die Problematik liegt für die zuständigen Behörden insbesondere darin, dass der Aufwand für die Umsetzung des BGÖ schwierig planbar ist – wenn viele oder aufwändige Gesuche kommen, können Engpässe entstehen. Diese können aber in der Regel intern aufgefangen werden, indem beispielsweise die Fristen für andere Aufgaben verlängert und die zuständigen Personen entlastet werden. Eine Behörde merkt in diesem Zusammenhang an, dass nicht vorhersehbar ist, wann eine Empfehlung des EDÖB ergeht, auf die die Behörde reagieren muss, was zur schwierigen Planbarkeit des vorzusehenden Aufwands beiträgt (vgl. zur Dauer des Schlichtungsverfahrens Kapitel 12).

Die in die Umsetzung des BGÖ involvierten Fachbereiche verfügen nach Einschätzung der Befragten, die sich zu dieser Frage geäußert haben, im Grossen und Ganzen über aus-

reichende Ressourcen, um ein Gesuch bearbeiten zu können, auch wenn es durch ein BGÖ-Gesuch kurzfristig zu gewissen Spitzen kommen kann. In einer Behörde wird die Belastung der Linie durch die Bearbeitung von BGÖ-Gesuchen als zu hoch wahrgenommen, da ein Fachbereich überdurchschnittlich häufig von Gesuchen betroffen ist und in diesem keine spezifischen Ressourcen für die Umsetzung des BGÖ vorgesehen wurden.

Die Ressourcensituation des EDÖB gibt allgemein Anlass zu Kritik. So ist seien die unzureichenden Ressourcen der Hauptgrund dafür, dass das Schlichtungsverfahren gegenwärtig unverhältnismässig lange dauert (vgl. dazu auch Kapitel 12.4.3). Diese seit Inkrafttreten des BGÖ bestehende unbefriedigende Ressourcensituation habe insbesondere zu einem Rückstau an nicht behandelten Schlichtungsanträgen geführt, der abgebaut werden muss.

7.3 Zwischenfazit

Die Ressourcenplanung für den Vollzug des BGÖ ist aufgrund der schwierigen Vorhersehbarkeit des Aufwands für die Behörden nur eingeschränkt möglich. Gleichwohl scheinen sich die Behörden in der Regel rasch organisieren zu können, wenn ein Gesuch eingeht. In einigen Behörden wird dies dadurch aufgefangen, dass die Bearbeitung einfacher BGÖ-Gesuche nicht ausschliesslich durch die Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater erfolgt, sondern durch die Mediendienste oder Fachbereiche selbst (vgl. Kapitel 5.2). In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass eine Verschiebung der Gesuchsbearbeitung von den Mediendiensten zur Öffentlichkeitsberatung zusätzliche Ressourcen bei Letzteren erfordern würde.

Zur Diskussion betreffend Dauer des Schlichtungsverfahrens und Ressourcen des EDÖB wird auf Kapitel 12 verwiesen.

8 Gebühren

Forschungsfragen

- Ist die Gebührenregelung aus Sicht der Behörden, Gesuchstellenden und Medien zweckmässig?
- Was ist die Praxis der Behörden bei der Gebührenerhebung?
- Welche Probleme stellen sich?
- Sind die Empfehlungen der Generalsekretärenkonferenz vom 22. November 2013 bezüglich der Gebührenerhebung bekannt? Werden sie angewandt? Sind sie wirksam?
- Sind die in Annex 1 VBGÖ festgelegten Tarife zweckmässig?
- Welche Folgen hätte die Festlegung eines Maximalbetrags aus Sicht der Behörden, Gesuchstellenden und Medien?
- Sind die vorgesehenen Ausnahmen der Gebührenerhebung bekannt und zweckmässig?

8.1 Ausgangslage

Das BGÖ legt in Art. 17 BGÖ fest, dass für den Zugang zu amtlichen Dokumenten in der Regel eine Gebühr zu erheben ist. Keine Gebühren werden für die Bearbeitung eines Gesuchs von geringem Aufwand, für das Schlichtungsverfahren und für das Verfahren auf Erlass einer Verfügung erhoben (Art. 17 BGÖ). Diese Vorgaben werden in Art. 14-16 des VBGÖ konkretisiert.¹³ Diese enthält zudem im Anhang eine Übersicht über die Tarife. Die Generalsekretärenkonferenz hat zudem am 22. November 2013 Empfehlungen über die Erhebung der Gebühren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten verfasst.¹⁴

8.2 Analyse Empfehlungen und Rechtsprechung zu Gebührenfragen

5 der ausgewerteten Empfehlungen und 1 Urteil des Bundesgerichts betreffen Gebührenfragen (vgl. Anhang 8, Tabelle Auswertung zu Gebühren). Gebührenfragen können grundsätzlich jedoch nicht allein zum Gegenstand eines Schlichtungsverfahrens gemacht werden.

¹³ Art. 15 Abs. 4 VBGÖ wurde infolge eines Bundesgerichtsurteils (BGE 139 I 114) auf den 1. September 2014 angepasst: So ist vorgesehen, dass die Behörde bei einem Zugangsgesuch von Medienschaffenden, wenn sie Gebühren erhebt, diese um mindestens 50% reduziert. Die Behörde kann auf die Reduktion verzichten, wenn das Gesuch eine besonders aufwändige Bearbeitung erfordert.

¹⁴ Generalsekretärenkonferenz: „Empfehlungen über die Erhebung der Gebühren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 22. November 2013“, <http://www.bk.admin.ch/themen/07075/07084/index.html?lang=de>.

Auch ist das Vorliegen einer Gebührenverfügung kein Grund für die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens.

Unsere juristische Analyse kommt zum Schluss, dass der EDÖB eine Praxis favorisiert, bei der Behörden zurückhaltend Gebühren erheben. Der EDÖB spricht sich besonders dann für eine Herabsetzung der Gebühren aus, wenn er diese als abschreckend wahrnimmt, d.h. wenn mit der Ankündigung hoher Gebühren von der Behörde ein Rückzug des Gesuchs erreicht werden will.

Der Bundesgerichtsentscheid BGE 139 I 114 kann gemäss der juristischen Analyse von Häner/Steimen (2014) als sehr zugangsfreundlich beurteilt werden.

8.3 Behörden

Die Gebührenerhebung stellt für die Behörden, die sich dazu geäussert haben (d.h. die Hälfte der befragten Behörden), insbesondere ein Mittel dar, allzu umfangreiche Gesuche zu verhindern bzw. die Gesuchstellenden mithilfe der in Aussicht gestellten Gebühren dazu bringen zu können, das Gesuch einzugrenzen. Tendenzen in Richtung Gebührenbefreiung – generell oder für bestimmte Gruppen von Gesuchstellenden – stehen diese Behörden daher auch eher negativ gegenüber.

Konkret wird in der Praxis aber lediglich von einer Minderheit der befragten Behörden im Grundsatz für den Zugang zu amtlichen Dokumenten Gebühren erhoben, wie dies gemäss BGÖ vorgesehen ist: Vier der befragten Behörden geben an, dass sie sich für die Festlegung der Gebühren am VBGÖ und neu auch an den Empfehlungen der Generalsekretärenkonferenz orientieren.¹⁵

Von drei Behörden werden lediglich in Ausnahmefällen oder nur, wenn die Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten einen grossen Aufwand verursacht, Gebühren erhoben. Die hauptsächliche Begründung dafür liegt darin, dass Aufwand, der der Behörde daraus entsteht, dass die Dokumente nicht in einer Form vorliegen, die der Behörde eine effiziente Bearbeitung des Gesuchs erlaubt, nicht auf die gesuchstellende Person überwältigt werden soll. Konkret wurde dies in den Gesprächen mit folgenden Beispielen illustriert:

- Das Dokument ist aufwändig zu beschaffen (in einem Archiv oder einem anderen Bereich der Behörde)
- Ein Protokoll ist so verfasst, dass zur Anonymisierung nicht einfach eine Spalte abgedeckt werden kann
- Das Dossier weist einen weitaus höheren Umfang auf, als dies von aussen erwartet werden könnte

¹⁵ Generalsekretärenkonferenz: „Empfehlungen über die Erhebung der Gebühren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 22. November 2013“, <http://www.bk.admin.ch/themen/07075/07084/index.html?lang=de>.

- Es müssen aufwändige Abklärungen getroffen werden, weil ein solches Dokument zum ersten Mal von einem Gesuch betroffen ist.

Begründet wird diese Praxis aber auch mit dem Aufwand, der durch die Gebührenerhebung entsteht: So wird der Aufwand, der der Behörde entstehen würde, wenn die gesuchstellende Person sich nach Gewährung des Zugangs zum Dokument weigern würde, die Gebühren zu bezahlen, oder wenn die gesuchstellende Person aufgrund der Gebühren ein Schlichtungsverfahren anstreben würde, als unverhältnismässig beurteilt. Von zwei Behörden wird zudem der als gross wahrgenommene Druck seitens des EDÖB auf die Behörden, weniger oder keine Gebühren zu erheben, als Grund angegeben; eine Behörde merkt in diesem Zusammenhang an, dass die Haltung des EDÖB in der Frage der Gebührenerhebung nach ihrer Auffassung dem BGÖ widerspricht.

Von fünf befragten Behörden wurden bisher noch keine Gebühren erhoben; eine dieser Behörden gibt an, keine Gebühren mehr zu erheben, da aufgrund der unterschiedlichen Praxis der Behörden diejenigen Behörden, die Gebühren erheben, in der Aussenwahrnehmung negativ dastehen. Zwei dieser Behörden geben an, dass durch die Empfehlungen der GSK¹⁶ ein Druck entstanden sein, konsequent Gebühren zu erheben; eine dieser Behörden merkt an, in Zukunft daher Gebühren nach VBGÖ und den Empfehlungen der GSK erheben zu wollen. Der Grund, weshalb diese Behörden bisher keine Gebühren erhoben haben, ist insbesondere der Aufwand für die Gebührenerhebung bzw. der Aufwand, eine solche gegebenenfalls bis vor Gericht durchzusetzen. Eine Behörde gibt an, dass an der Transparenz der Behörde ein gesteigertes öffentliches Bedürfnis bestehe und daher auf die Erhebung von Gebühren verzichtet werde. Eine Behörde wirft die Frage auf, ob durch die Erhebung von Gebühren bei umfangreichen Gesuchen die Praxis gefördert werde, dass eine gesuchstellende Person statt eines Gesuchs, das alle amtlichen Dokumente betrifft, für die sich die Person interessiert, für jedes Dokument ein separates Gesuch stellt und ob dies wünschenswert ist.

8.4 Gesuchstellende

8.4.1 Konkrete Erfahrungen der Nutzerinnen und Nutzer

Im Rahmen der schriftlichen Befragung der Nutzerinnen und Nutzer wurde erhoben, ob die Gesuchstellenden bei ihrem letzten Gesuch im Jahr 2013 von der jeweiligen Behörde über die zu erwartenden Gebühr für die Behandlung ihres Gesuchs informiert worden sind. Insgesamt 18 Personen gaben an, dass sie von der Behörde über die zu erwartenden Gebühren informiert wurden.

¹⁶ Generalsekretärenkonferenz: „Empfehlungen über die Erhebung der Gebühren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 22. November 2013“; <http://www.bk.admin.ch/themen/07075/07084/index.html?lang=de>.

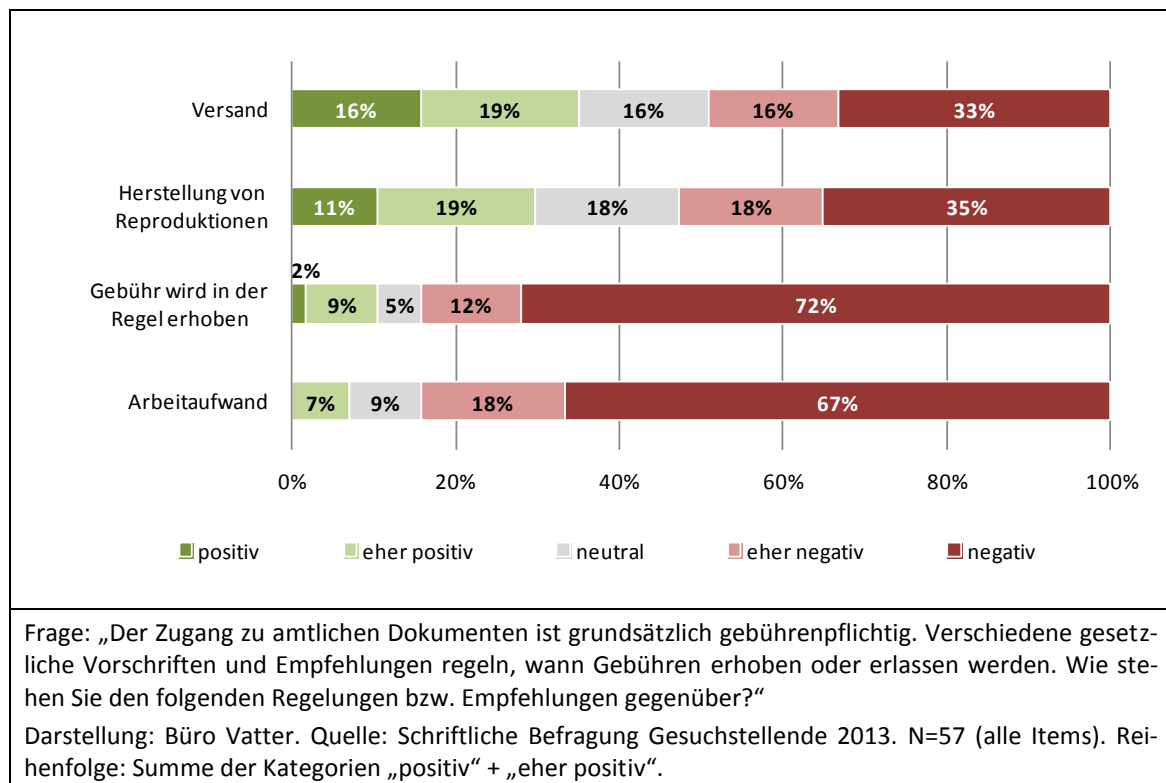
In 7 Fällen, in denjenigen Fällen, in denen eine Gebührenerhebung in Aussicht gestellt worden ist, wurde diese begründet (8 Fälle unbegründet; 3 Fälle keine Beantwortung möglich), wobei die Begründung für die Gesuchstellenden meistens nachvollziehbar war (5 Personen). Zwei Personen beurteilten die Begründung als nicht nachvollziehbar: Die Gebühren seien unverhältnismässig im Vergleich zum Umfang der verlangten Dokumente und die Absicht der Behörde sei, sie zum Rückzug ihres Gesuchs zu bewegen respektive weitere Anfragen zu verhindern.

Die Ankündigung von Gebühren hat in einem Fall dazu geführt, dass das Zugangsgesuch zurückgezogen wurde. In zwei Fällen wurde ein Schlichtungsantrag beim EDÖB gestellt. Die Mehrheit der Antwortenden hat an ihrem Gesuch festgehalten (12 Personen).

8.4.2 Einschätzungen zu verschiedenen Aspekten der Gebührenerhebung

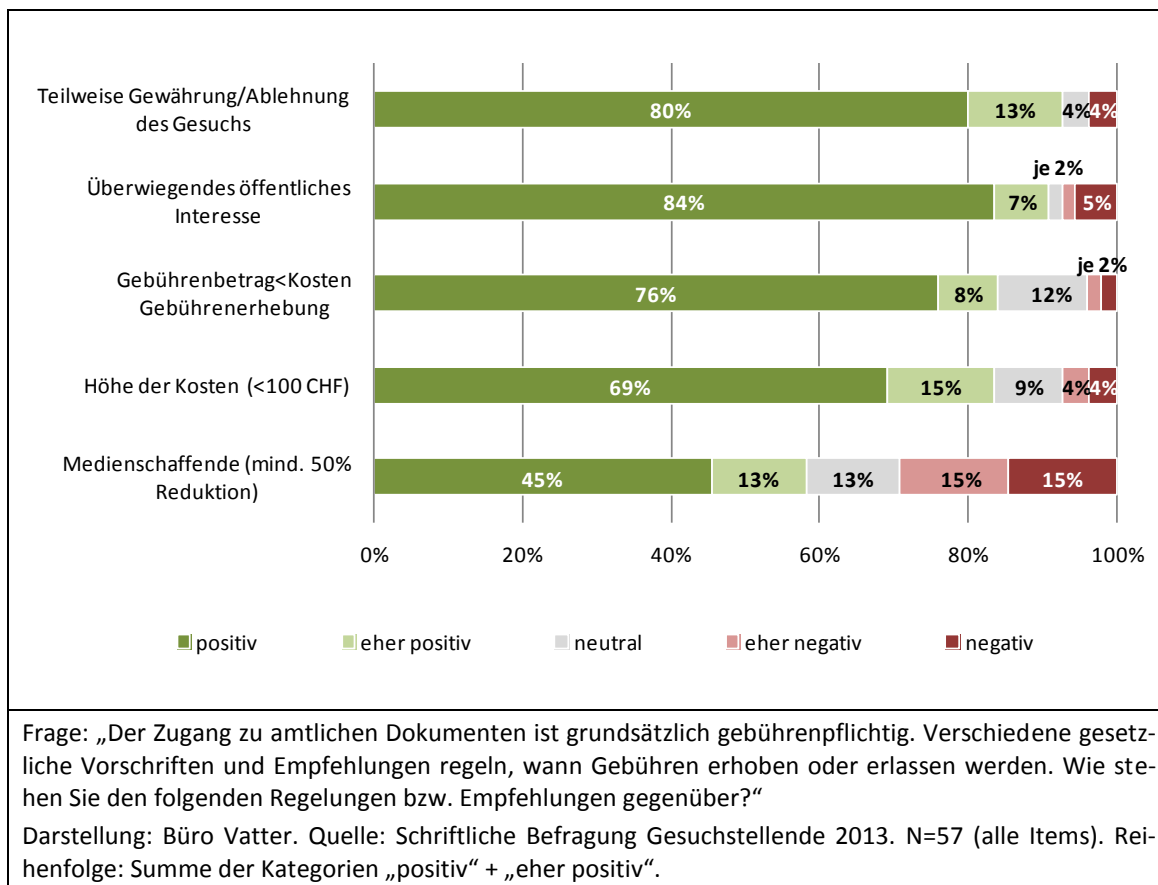
Im Rahmen der schriftlichen Befragung wurden die Gesuchstellenden zu ihrer Einstellung zu verschiedenen aktuellen oder möglichen Vorschriften der Gebührenregelung befragt.

Abbildung 8-1 zeigt, wie die Antwortenden verschiedenen allgemeinen Prinzipien für die Regelung der Gebühren gegenüberstehen. Die Antwortenden stehen Regelungen, die für bestimmte Tätigkeiten grundsätzlich die Erhebung von Gebühren vorsehen, insgesamt negativ gegenüber. Am deutlichsten ist die Ablehnung mit jeweils mehr als 8 von 10 Personen, welche die Kategorien „eher negativ“ oder „negativ“ wählten, bezüglich der Vorschrift, dass für den Zugang zu amtlichen Dokumenten grundsätzlich eine Gebühr erhoben wird sowie bezüglich einer Regelung, welche das Verrechnen des Arbeitsaufwandes für die Gesuchprüfung und Vorbereitung der Dokumente vorsieht. Weniger deutlich ist die Ablehnung in Bezug auf Regelungen, welche die Herstellung von Reproduktionen oder den Versand als kostenpflichtig vorsehen. Allerdings stehen auch diesen Regelungen rund die Hälfte der Antwortenden zumindest eher ablehnend gegenüber.

Abbildung 8-1: Allgemeine Prinzipien der Gebührenerhebung

Neben diesen allgemeinen Prinzipien wurde in der Befragung auch erhoben, ob die Gebühren unter bestimmten Bedingungen gemäss den bestehenden Vorgaben reduziert oder ganz erlassen werden sollten (Abbildung 8-2). Jeweils eine grosse Mehrheit der Antwortenden (mehr als 8 von 10 Personen) steht einem ganzen oder teilweisen Gebührenverzicht unter folgenden Bedingungen positiv oder eher positiv gegenüber:

- Verzicht auf Gebühren, wenn der Gebührenertrag die Kosten der Gebührenerhebung übersteigt
- Verzicht auf Gebühren, wenn die Kosten weniger als 100 CHF betragen
- Ganzer oder teilweiser Verzicht, wenn am Zugang ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht
- Ganzer oder teilweiser Verzicht, wenn das Zugangsgesuch abgelehnt oder nur teilweise gewährt wird

Abbildung 8-2: Reduktion/Verzicht der Gebühren unter bestimmten Bedingungen

Geringer ist die Zustimmung beim Vorschlag, bei Zugangsgesuchen von Medienschaffenden die Gebühr grundsätzlich um mindestens 50% zu reduzieren. Hier existiert erwartungsgemäss eine Kluft zwischen der Beurteilung durch Medienschaffende und Nicht-Medienschaffende.

Der Einführung einer Gebührenobergrenze stehen 9 von 10 Antwortende positiv oder eher positiv gegenüber. Die Gebühr, die maximal von Behörden in Rechnung gestellt werden dürfte, liegt im Durchschnitt bei 250 CHF, wobei deutliche Unterschiede festzustellen sind: Ein Teil der Antwortenden (7 Personen) ist der Meinung, dass gar keine Gebühren erhoben werden dürften. Der Höchstwert, der von den Antwortenden als maximale Höhe angegeben wurde, liegt bei 1'000 CHF (3 Personen).

8.4.3 Medien

Die Redaktionen sind gemäss den befragten Medienexperten in der Regel nur dann bereit, für eine Information finanzielle Ressourcen aufzuwenden, wenn sich daraus höchstwahrscheinlich eine spannende Geschichte ergibt. Die Finanzierung von BGÖ-Gesuchen ist daher lediglich im Ausnahmefall denkbar. Die Verwaltung kann somit aus Sicht einzelner Medienexperten über Gebühren erreichen, dass über ein Thema nicht berichtet wird. Aus

diesem Grund sollte aus Sicht einzelner Medienexperten bei Medien auf die Gebührenerhebung verzichtet werden.

8.5 Zwischenfazit

Die Praxis der Gebührenerhebung in der Verwaltung kann als äusserst uneinheitlich bezeichnet werden. Massgebend dafür scheinen einerseits grundsätzliche Einstellungen der Behörden dazu zu sein, ob Gebühren erhoben werden sollen, und andererseits bestehen in einzelnen Behörden praktische Hindernisse, die die Gebührenerhebung aufwändig machen. Gebühren werden häufig dann erhoben, wenn der Umfang des Gesuchs eine (zu) aufwändige Bearbeitung nach sich ziehen würde und die gesuchstellende Person durch die Gebühren dazu bewegt werden soll, das Gesuch stärker einzugrenzen oder ganz oder teilweise auf die Dokumente zu verzichten. Die Erhebung von Gebühren hat in diesen Fällen den Charakter einer ‚Disziplinierungsmassnahme‘. Zudem muss unter Berücksichtigung der Ergebnisse zur Bearbeitung von BGÖ-Gesuchen (vgl. Kapitel 5.2) beachtet werden, dass der gegenwärtig geltende Schwellenwert für die Gebührenerhebung von 100 CHF in denjenigen Behörden schneller erreicht wird, in denen Gesuche generell von mehreren Personen bearbeitet werden. Die uneinheitliche Praxis der Behörden wird von den Gesuchstellenden zu Recht mit wenig Verständnis aufgenommen.

Der Verzicht der Gebührenerhebung für spezifische Gruppen von Gesuchstellenden muss zudem aus Sicht der Forschenden kritisch betrachtet werden. Es fragt sich, ob Erleichterungen nicht nur für Medienschaffende, sondern – aufgrund ihrer ähnlichen Rolle in der Demokratie – auch für NGOs gelten müssten. Fraglich scheint zudem, wie dies praktisch umgesetzt werden kann, da aufgrund des Prinzips „access to one, access to all“ für die gesuchstellende Person keine Verpflichtung besteht, ihre Identität offenzulegen bzw. dies von ihr nur in bestimmten Situationen verlangt werden kann. Insgesamt beurteilen die Forschenden diese Vorgaben als wenig praktikabel. Umgekehrt besteht die Gefahr, dass Gebühren, die einen kleinen Betrag für Kopier- und Versandkosten übersteigen, effektiv dazu führen können, dass Dokumente nicht nachgefragt werden und auf indirektem Weg damit auch eine Berichterstattung durch die Medien verhindert wird.

Das Prinzip ‚chacun à sa façon‘, das bei der Gebührenerhebung bisher von den Behörden gelebt wurde, ist aus Sicht der Forschenden nicht ideal: Aufgrund der uneinheitlichen Praxis werden Behörden, die Gebühren erheben, von den Gesuchstellenden tendenziell als Behörden wahrgenommen, die den Zugang zu amtlichen Dokumenten behindern wollen. Umgekehrt nehmen Behörden aufgrund der Änderungen des VBGÖ und der Empfehlungen der GSK, in Zukunft konsequent Gebühren zu erheben, einen Vereinheitlichungsdruck wahr. Es muss gemäss den Informationen aus den durchgeführten Fallstudien jedoch davon ausgegangen werden, dass einzelne Behörden auch in Zukunft keine Gebühren für die Gesuchsbearbeitung verlangen werden. Es ist unter diesen Umständen zu bezweifeln, dass eine detailliertere Gebührenregelung zu einer einheitlicheren Praxis führt und Vollzugsprobleme lösen kann. Aus Sicht der Forschenden sollte eine Vereinfachung erfol-

gen mit Regeln, die von allen Behörden akzeptiert und angewendet werden (können). Eine Möglichkeit, die sich aufdrängen würde, wäre die Anhebung des Schwellenwerts für die Gebührenerhebung.

9 Koordination der Bearbeitung von Zugangsgesuchen

Forschungsfragen (gekürzt)

- Welche Probleme stellen sich den Behörden hinsichtlich der Koordination nach Art. 11 VBGÖ bei der Bearbeitung von Zugangsgesuchen?
- Welche Probleme stellen sich den Behörden bei Zugangsgesuchen, die gleichzeitig an mehrere Departemente gestellt werden?
- Ist die Koordination der Zugangsgesuche aus Sicht der Behörden ausreichend?

9.1 Ausgangslage

Betrifft ein Zugangsgesuch amtliche Dokumente, die mehrere Behörden betreffen, sieht Art. 11 VBGÖ einige Regeln für die Kompetenzzuweisung vor. Die Behörden waren jedoch bisher auch mit Gesuchen konfrontiert, die an verschiedene Behörden gerichtet waren und ähnliche Arten von Daten oder Dokumenten in der Zuständigkeit der jeweiligen Behörde betroffen haben. Diese zweite Form der Koordination ist nicht im VBGÖ geregelt. Es stellt sich die Frage, ob und wie in diesen Fällen koordiniert werden soll.

9.2 Behörden

Die Frage der Koordination stellt sich aus Sicht der Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater der Departemente insbesondere in Fällen, in denen Zugangsgesuche gleichzeitig an mehrere Departemente bzw. Ämter in verschiedenen Departementen gestellt werden. Ist dabei ganz klar ein Departement oder Amt federführend, erfolgt die Koordination nach Art. 11 VBGÖ. Ineffizient ist allenfalls der Umstand, dass in einem solchen Fall alle beteiligten Behörden Stellung nehmen müssen zum Gesuch und in einem allfälligen Schlichtungsverfahren. Die Koordination an sich wird in diesen Fällen jedoch mehrheitlich als gut beurteilt.

Werden Zugangsgesuche gleichzeitig oder nacheinander an verschiedene Behörden gerichtet, die eine ähnliche Art von Informationen betreffen, ergibt sich Koordinationsbedarf. Gegenwärtig erfolgt diese Koordination – mit dem Ziel, eine gemeinsame Stellungnahme zu verfassen – über die Bundeskanzlei und die Mediendienste. Der Grund dafür ist hauptsächlich, dass die Mediendienste bereits über ein eingespieltes Kommunikationsgefäß verfügen, in dem sie rasch und unkompliziert auch zu BGÖ-Gesuchen informieren und diese besprechen können. Die Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater werden von den Mediendiensten einbezogen. Dies hat in der Vergangenheit nicht in jedem Departement auf zufriedenstellende Weise funktioniert.

Auf Stufe der Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater der Departemente besteht kein analoges Gefäß – zwar besteht eine interdepartementale Gruppe, die sich in Abständen von wenigen Monaten trifft und sich auch über BGÖ-Gesuche austauschen könnte, da mehrere Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater gleichzeitig für den Datenschutz zuständig sind. Dieses Gefäß scheint jedoch für die zeitnahe Kommunikation und Koordination eher nicht geeignet zu sein.

Von einzelnen Gesprächspartnerinnen und -partnern wird der hauptsächliche Nachteil in der Koordination gegenwärtig darin gesehen, dass sich Behörden, die auf Zugang entscheiden würden, denjenigen Behörden anpassen, die keinen Zugang gewähren wollen. Umgekehrte Tendenzen zeigen sich hingegen, wenn identische Gesuche nicht jeder Behörde gleichzeitig, sondern zeitlich gestaffelt zugestellt werden: Entscheiden die ersten Behörden auf Zugang, wird es für nachfolgende Behörden schwieriger, den Zugang zu verweigern. Die Beurteilung, ob dies letztendlich problematisch ist, fällt unterschiedlich aus: Während einzelne Gesprächspartnerinnen und -partner der Ansicht sind, dass es Fragen geben kann, die von den Behörden aufgrund ihrer unterschiedlichen Aufgabenbereiche oder Strategien anders beurteilt werden und es daher sinnvoll ist, wenn Behörden selbst entscheiden, ob sie Zugang gewähren wollen, selbst wenn einzelne Behörden den Zugang verweigern, sind andere Gesprächspartnerinnen und -partner der Ansicht, dass dies im Hinblick auf Einheitlichkeit der Verwaltung gegen aussen eher nicht sinnvoll ist.

9.3 Zwischenfazit

Hinsichtlich der Koordination der Bearbeitung von Zugangsgesuchen müssen zwei Fälle unterschieden werden. Der erste Fall besteht darin, dass eine federführende Behörde besteht (Art. 11 VBGÖ). Es scheint sinnvoll, dass diese in einem solchen Fall eine Stellungnahme bei den weiteren beteiligten Behörden einholen kann. Dies müsste aber aus Sicht der Forschenden nicht zwingend sein. Geradezu umständlich scheint es, dass die federführende Behörde die anderen beteiligten Behörden bei jedem Schritt (Entscheid, Stellungnahme, ev. Weiterzug) einbezieht. Die Bestimmung einer federführenden Behörde soll die Effizienz der Gesuchsbearbeitung sicherstellen, dies scheint mit der gegenwärtigen Praxis jedoch nicht erzielt werden zu können. Es ist wenig einsichtig, weshalb die federführende Behörde die Gesuchsbearbeitung – nach einer allfälligen Konsultation der anderen beteiligten Behörden zu Beginn der Gesuchsbearbeitung – nicht selbständig durchführt.

Der zweite Fall besteht darin, dass bei verschiedenen Behörden gleichzeitig oder zeitlich gestaffelt Zugang zu ähnlichen Informationen gewünscht wird. In diesem Fall ist gesetzlich keine Koordination vorgesehen. Es bestehen unter den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern unterschiedliche Ansichten darüber, wann und ob Koordination sinnvoll ist. So kann Koordination in bestimmten Fällen Transparenz verhindern, indem sich der Entscheid an demjenigen Departement orientiert, das keinen Zugang gewähren möchte. Umgekehrt kann die Koordination einen Motor der Transparenz darstellen, wenn die Gesuche zeitlich gestaffelt gestellt werden und die letzten Behörden unter Zugzwang geraten, wenn

die ersten Behörden den Zugang gewähren. Dies bedeutet insbesondere aber auch, dass ein grosser Teil des Einflusses bei der gesuchstellenden Person liegt. Sie kann die Koordination aushebeln, indem sie die Gesuche zeitlich gestaffelt stellt. Überdies kann sie damit für die Behörden eine Pfadabhängigkeit schaffen, indem der Erstentscheid einer Behörde einen Präzedenzfall für den Entscheid der nachfolgenden Behörden schafft.

Es stellt sich die Frage, wie in diesen Fällen vorzugehen ist. Gegenwärtig wird nach Einschätzung der Forschenden in solchen Fällen dem Umstand zu wenig Rechnung getragen, dass ähnliche Arten von Daten oder Dokumenten in verschiedenen Behörden aufgrund der spezifischen Aufgabenbereiche der Behörde möglicherweise als unterschiedlich heikel betrachtet werden. Es ist fraglich, ob die von der Bundesverwaltung angestrebte Einheitlichkeit unter diesen Voraussetzungen erreicht werden kann und sinnvoll ist. Aus Sicht der Forschenden sollte bei der Koordination den unterschiedlichen Voraussetzungen in den Behörden Rechnung getragen werden können. Es scheint wenig sinnvoll, wenn eine Behörde, die Zugang gewähren würde, sich am Entscheid einer Behörde orientiert, die den Zugang verweigert. Dadurch, dass der Entscheid begründet werden muss, wenn der Zugang nur teilweise oder nicht gewährt wird, wird sichergestellt, dass überprüft werden kann, ob unterschiedliche Entscheide der Behörden zu ähnlichen Daten oder Dokumenten gerechtfertigt sind.

Grundsätzlich sollte aus Sicht der Forschenden ein regelmässiger Austausch zwischen den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern darüber erfolgen, wie das BGÖ in anderen Behörden umgesetzt wird. Dieser Austausch müsste über die Koordination im Einzelfall hinausgehen. Dadurch könnten mögliche „Good Practices“ erkannt werden und die Behörden voneinander lernen. Aus Sicht der Forschenden sollte geprüft werden, ob die für die Begleitung dieser Evaluation gebildete Gruppe der Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater der Departemente und einzelner weiterer Behörden oder eine Teilgruppe davon geeignet wäre, einen solchen Austausch sicherzustellen und gewisse koordinierende Aufgaben wahrzunehmen.

10 Persönlicher Geltungsbereich

Forschungsfragen

- Welche Probleme stellen sich den Behörden mit Aufsichtsfunktion? Hat ihre Arbeitsweise sich durch das Inkrafttreten des BGÖ verändert? Falls ja, wie? Hat sich das Vertrauensverhältnis zwischen der Aufsichtsbehörde und den Beaufsichtigten verschlechtert? Hat das BGÖ dazu geführt, dass die Beaufsichtigten den Aufsichtsbehörden bestimmte Informationen nicht mehr freiwillig mitteilen?
- Welche Probleme stellen sich dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB)? Behindert das BGÖ den NDB bei der Ausübung seiner Aufgaben?

10.1 Ausgangslage

Das BGÖ gilt für die Bundesverwaltung, bestimmte Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, und die Parlamentsdienste (Art. 2 Abs. 1 BGÖ). Die Schweizerische Nationalbank (SNB) und die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) sind dagegen dem BGÖ nicht unterstellt (Art. 2 Abs. 2 BGÖ). Der Bundesrat kann gemäss Art. 2 Abs. 3 BGÖ weitere Einheiten der Bundesverwaltung vom Geltungsbereich des BGÖ auszunehmen; darauf hat er aber bisher verzichtet. Es ist an dieser Stelle festzuhalten, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ihre Unterstellung unter das BGÖ anfänglich ablehnte, aber aufgrund einer grundsätzlich positiven Gesamtbilanz der bisherigen Umsetzung des BGÖ nun darauf verzichtet, eine Ausnahmeregelung in Bezug auf das BGÖ zu beantragen.¹⁷

Ausnahmebestimmungen (bspw. Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ „Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung behördlicher Massnahmen“) sollen dafür sorgen, dass die Erfüllung von Aufsichtsaufgaben der Behörden nicht beeinträchtigt wird (vgl. Bundesrat 2003). In seiner Botschaft zum BGÖ (Bundesrat 2003) weist der Bundesrat zudem ausdrücklich darauf hin, dass Dokumente, die der Verwaltung von Privaten im Rahmen eines Aufsichtsverhältnisses übermittelt werden, auch als Informationen, die die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ), gelten und daher zugänglich sein können.

Eine ähnliche Ausgangslage besteht auch hinsichtlich des Nachrichtendienstes (NDB). Auch er untersteht dem Geltungsbereich des BGÖ; mittels Ausnahmebestimmungen (ins-

¹⁷ Medienmitteilung EFK, Publikation 06.2014:

http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/medienmitteilungen/Allgemeines/MM-Allgemeines%20%2826%29/bg%C3%B6_MM1_d.pdf

besondere Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ „Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz“) soll sichergestellt werden, dass Informationen geheim gehalten werden können, die bei einer Bekanntmachung dazu geeignet sind, die öffentliche Sicherheit oder die Sicherheit von Einzelpersonen oder Teilen der Bevölkerung zu gefährden.

Die von Aufsichtsbehörden und vom NDB bzw. VBS in der Umfrage des BJ bei den Behörden (vgl. Anhang 7) geäusserten Probleme der Vereinbarkeit von BGÖ und ihren jeweiligen Aufgaben waren Auslöser dafür, diese Behörden in der vorliegenden Evaluation speziell zu berücksichtigen.

10.2 Aufsichtsbehörden

Acht der zwölf vertieft befragten Behörden üben Aufsichtsfunktionen aus, die bereits Gegenstand von BGÖ-Gesuchen waren.¹⁸ Die Aufsicht kann sich auf das Verhalten von Unternehmen, das Verhalten von Behörden der Bundesverwaltung, der Kantone oder gewissen Organisationen oder auf die Sicherheit spezifischer Anlagen beziehen. Da eine Aufsichtsbehörde mehrere Aufsichtsfunktionen wahrnehmen kann, die allenfalls unterschiedlich organisiert sind, unterschiedliche Beaufsichtigte betreffen und für die sie unterschiedliche Instrumente zur Verfügung hat, werden nachfolgend nicht die Behörden, sondern die verschiedenen Aufsichtstätigkeiten dargelegt. Diese werden in der Folge als „Fälle“ bezeichnet und mit den Buchstaben A-J unterschieden. Einer Behörde können also gegebenenfalls mehrere dieser zehn Fälle zugeordnet werden.

10.2.1 Aufsicht über das Verhalten von Unternehmen

Die Aufsichtstätigkeit der vertieft befragten Behörden betrifft in vier Fällen (A-D) das Verhalten von Unternehmen und/oder von diesen hergestellte und vertriebene Produkte. In den Fällen A und B ist die Aufsichtsbehörde in aller Regel ausschliesslich auf freiwillige Meldungen und Informationen von Personen, die Kenntnis von Gesetzesverstössen haben oder selbst an solchen beteiligt sind, angewiesen. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die sich auf diese Fälle beziehen, wird von beiden Behörden verweigert. Sie stellen sich auf den Standpunkt, dass diese Meldungen nicht mehr gemacht würden, wenn die Dokumente öffentlich werden könnten: Im Fall A geht es insbesondere darum, dass die Informationsquellen geschützt werden sollen; im Fall B besteht das Risiko, dass gegen die Person, die die Meldung gemacht hat ein juristisches Verfahren durch Dritte eingeleitet werden könnte. Fördert die Untersuchung Gesetzesverstösse zu Tage, wird dies im Fall B grundsätzlich und im Fall A unter Umständen der Öffentlichkeit kommuniziert.

Im Fall C stützt sich die Aufsichtstätigkeit einerseits auf freiwillige Meldungen, andererseits sind bestimmte Akteure gesetzlich dazu verpflichtet, entsprechende Meldungen zu machen.

¹⁸ Diese Behörden sind: BAZL, BLW, EDA, EFK, ENSI, SECO, Swissmedic, WEKO.

Die Behörde hat Kenntnis davon, dass die Meldepflicht aus unterschiedlichen Gründen (keine Kenntnis von der Meldepflicht, Nachlässigkeit, Angst vor Untersuchungen und Vorwürfen, etc.) nicht immer wahrgenommen wird. Die Behörde verfügt gegenwärtig über keine Instrumente, um die Aufsichtspflicht über die freiwilligen Meldungen hinaus durchzusetzen und selbst Fälle aufzudecken. Die Behörde ist daher trotz der bestehenden Meldepflicht auf die Freiwilligkeit der Akteure angewiesen. Aus Sicht der Behörde besteht die Gefahr, dass die Zahl der Meldungen weiter zurückgehen würde, wenn Informationen darüber herausgegeben würden und verweigert daher den Zugang. In der Regel veröffentlicht die Behörde keine Informationen, die auf diesen Meldungen basieren.

Im Fall D wird die Behörde von selbst, aber auch infolge von Meldungen aktiv. Der Zugang zu Untersuchungsberichten wird eingeschränkt gewährt: Das betroffene Unternehmen wird angehört, da die Dokumente Personendaten enthalten. Zudem werden konkrete Bewertungen, Missstände und das Endergebnis eingeschwärzt, jedoch allgemeine Überlegungen und Argumente zugänglich gemacht. Zu diesen Untersuchungen werden in der Regel keine Informationen veröffentlicht; um von der Untersuchung Kenntnis zu haben, muss ein Akteur in irgendeiner Form daran beteiligt gewesen sein.

10.2.2 Aufsichtsberichte über Behörden der Bundesverwaltung, Kantone oder Organisationen

Mit den befragten Behörden wurden vier Fälle (E-H) diskutiert, in denen es um Zugangs-gesuche zu Aufsichtsberichten geht.

In den Fällen E, F und G wird die jeweilige Aufsichtsbehörde von selbst oder aufgrund von Meldungen aktiv. In allen drei Fällen wird Zugang zu den Berichten gewährt, gegebenenfalls mit Einschwärzungen; eingeschwärzt werden insbesondere die Namen von Personen, teilweise auch von Verwaltungsangestellten. Das Gewähren des Zugangs hat in diesen drei Fällen dazu geführt, dass die Berichte anders geschrieben werden. Während im Fall F eine gewisse Selbstzensur bei den Inhalten und der Wortwahl der Berichte beobachtet wird, werden die Berichte im Fall E gemäss den Gesprächspartnerinnen und -partner der entsprechenden Behörde sorgfältiger geschrieben und sind von besserer Qualität. Im Fall G wurde die Diskussion um die Wortwahl in Berichten unabhängig vom BGÖ angestoßen; konkret wurde die Behörde in einem Fall kritisiert, dass zu euphemistische Begriffe zur Beschreibung der Situation gewählt wurden. Dies hat in der Behörde zum Bewusstsein geführt, dass Aufsichtsberichte unabhängig davon, ob die Berichte öffentlich werden können oder nicht, diese in einer sorgfältigen, aber deutlichen Sprache abgefasst werden müssen. Aufsichtsberichte wurden bisher lediglich in Fall G teilweise von der Behörde selbst veröffentlicht.

Im Fall H besteht eine Meldepflicht seitens der Beaufsichtigten. Die Drohung steht seitens der Beaufsichtigten im Raum, dass keine Informationen oder weniger Informationen geliefert werden, wenn die Berichte veröffentlicht werden oder veröffentlicht werden können;

diese Drohung wurde aber noch nicht umgesetzt. Die Aufsichtsbehörde verfügt zudem über die Instrumente, um auch bei fehlender Kooperation der Beaufsichtigten die Informationen beschaffen zu können; dies würde aus Sicht der Behörde jedoch die Aufsichtstätigkeit und die Effizienz der Behörde stark beeinträchtigen. Ein problematischer Aspekt, der zu Diskussionen Anlass gibt, ist der Umstand, dass die Beaufsichtigten der Behörde zuweilen mehr Dokumente und Informationen zustellen, als sie verpflichtet wären. Der Zugang wird gegenwärtig allenfalls mit einzelnen Einschwärzungen gewährt.

10.2.3 Sicherheitsbezogene Aufsicht über bestimmte Anlagen

Bei der sicherheitsbezogenen Aufsicht über bestimmte Anlagen bestehen in beiden Fällen (I, J) gesetzliche Meldepflichten für die Betreiber der Anlagen. Im Fall I verfügt die Behörde über Instrumente, um ihre Aufsicht auch bei fehlendem Kooperationswillen des Beaufsichtigten durchzusetzen; dies widerspricht aber dem heutigen System, in dem eine Kultur des Lernens gefördert werden soll und ‚Soft-Faktoren‘ wie Vertrauen im Vordergrund stehen. Die Befürchtung steht im Raum, dass bei einer Veröffentlichung der entsprechenden Informationen die Geprüften in Zukunft relevante Informationen der Aufsichtsbehörde gegenüber verschweigen würden. Im Fall J verfügt die Behörde ebenfalls über die Instrumente, um ihre Aufsichtspflicht auch gegen den Willen des Beaufsichtigten durchzusetzen. Im Interesse der öffentlichen Sicherheit stellen sich beide Behörden auf den Standpunkt, dass sicherheitsrelevante Informationen freiwillig zur Behörde fließen sollen. Im Fall J besteht aus Sicht der Behörde für die Personen, die Fehler zugeben oder melden die Gefahr, dass diese bei Veröffentlichung der entsprechenden Informationen durch die Öffentlichkeit an den Pranger gestellt und ein Strafverfahren erzwungen wird. Dies wäre aus Sicht der Behörde der sicherheitsbezogenen Aufsicht abträglich und daher nicht im Interesse der Öffentlichkeit. Im Fall I führen die geäußerten Bedenken dazu, dass kein Zugang zu solchen Informationen gewährt wird. Im Fall J wird eingeschränkt Zugang gewährt. Dabei werden die Beaufsichtigten gebeten, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse in den Dokumenten einzuschwärzen; die Behörde schwärzt zudem alle sicherheitsrelevanten Informationen ein.

10.2.4 Grundsätzliche Überlegungen

Zur Frage, ob Aufsichtsbehörden aufgrund der Unterstellung unter den Geltungsbereich des BGÖ von den Beaufsichtigten weniger Informationen erhalten, stellt sich eine Behörde auf den Standpunkt, dass sich die Aufsichtsbehörden nicht nur auf Informationen stützen können, die ihnen freiwillig und spontan mitgeteilt wurden. Sind die Spielregeln für die Beaufsichtigten klar, stellt aus Sicht dieser Behörde die Veröffentlichung der Berichte – allenfalls mit gewissen Einschwärzungen – kein Problem dar und könnte möglicherweise sogar eine präventive Wirkung auf andere Beaufsichtigte haben. In einem Fall hat das BGÖ dazu geführt, dass die Behörde antizipiert, welche Berichte für die Öffentlichkeit interes-

sant sein könnten, und diese mit allen notwendigen Einschwärfungen von sich aus auf ihrer Website veröffentlicht.

Eine Behörde weist in diesem Zusammenhang zudem darauf hin, dass ihre Aufsichtstätigkeit von verschiedenen nationalen und internationalen spezialisierten Gremien regelmässig überprüft wird. In diesem Setting sei es nicht einsichtig, welcher Vorteil eine Kontrolle durch eine nicht auf diese Fragen spezialisierte Öffentlichkeit bringen könnte. Eine Behörde merkt zudem an, dass in anderen Bereichen, z.B. der Lebensmittelkontrolle, nicht kommuniziert wird, welche Betriebe problematisch sind, um die Betriebe zu schützen und ihnen die Möglichkeit zu geben, die festgestellten Mängel zu beheben. Weshalb dies in anderen Aufsichtsbereichen anders gehandhabt werden sollte, ist nach Einschätzung dieser Behörde wenig einsichtig.

10.3 Nachrichtendienst des Bundes¹⁹

Der Vergleich der durchgeführten Fallstudien zeigt, dass die besondere Situation des NDB hauptsächlich daraus resultiert, dass im Gegensatz zu den anderen Behörden sein Grundauftrag geheim klassifiziert ist. Gemäss den Gesprächspartnerinnen und -partnern liegt es zudem in der Natur eines Geheimdienstes, dass sein Wissen nicht für die breite Öffentlichkeit, sondern im Regelfall für einen beschränkten Personenkreis mit entsprechenden Entscheidungsbefugnissen (meist Stufe Bundesrat) bestimmt ist. Hinsichtlich der weiteren geäusserten Probleme im Zusammenhang mit dem BGÖ zeigen sich gewisse Parallelen zu anderen Behörden.

- Rückschlüsse aus Einzelinformationen: Aus dem als geheim klassifizierten Grundauftrag folgt gemäss Angaben der Gesprächspartnerinnen und -partner, dass weder direkt noch indirekt (z.B. durch „aushorchen“ über Einzelanfragen) in diesen Einsicht gewährt werden darf. Die Befürchtung, dass aus verschiedenen Einzelinformationen ein Gesamtbild gezeichnet werden kann, das sich negativ auf die innere oder äussere Sicherheit auswirkt, wurde in weiteren Behörden im Zusammenhang mit der Verhinderung von Sabotage und Terrorismus thematisiert; auch die Möglichkeit, aufgrund von Einzelinformationen Rückschlüsse auf die Handlungsfähigkeit einer Behörde zu ziehen, wurde als problematischer Aspekt von einer anderen Behörde ebenfalls aufgebracht (vgl. Kapitel 11.4.3). Die Diskussion, die in Kapitel 11.4.3 aufgezeigt wird, lässt darauf schliessen, dass in allen diesen Behörden diesbezüglich generell noch ungeklärte Fragen bestehen.
- Quellenschutz: Die aus dem Grundauftrag des NDB resultierende Informationsbeschaffung unterliegt in der Regel dem Quellenschutz. Konkret bedeutet dies, dass

¹⁹ Da für dieses Kapitel eine Anonymisierung nicht möglich ist, erhielten die am NDB-Gespräch beteiligten Personen (vgl. Anhang 2) die Möglichkeit, die Entwurfsfassung des Kapitels gegenzulesen und zu kommentieren. Auf Basis dieser Rückmeldungen wurde der vorliegende Text erstellt.

die Identität der an der Informationsbeschaffung beteiligten in- und ausländischen Sicherheitsorgane geheim gehalten werden muss. Ausländische Sicherheitsorgane übermitteln entsprechende Meldungen unter dem Vorbehalt, dass eine Weiterverwendung ihrer Erkenntnisse ausschliesslich mit ihrer Zustimmung erfolgen darf. Eine solche wurde gemäss den Gesprächspartnerinnen und -partnern bisher noch in keinem Fall anlässlich eines BGÖ-Gesuchs erteilt. Mit einer ungenügenden Wahrung des Schutzes ausländischer nachrichtendienstlicher Quellen befürchtet die Behörde, dass die im gegenseitigen Verhältnis auf Vertrauen basierende Zusammenarbeit mit ausländischen sicherheits- und nachrichtendienstlichen Behörden nachhaltig gestört und die Schweiz von weiten Teilen der internationalen nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit und damit von wichtigen Informationsflüssen abgeschnitten würde. Die Folge davon wäre gemäss Einschätzung des NDB ein beträchtliches Sicherheitsrisiko für die Schweiz. Des Weiteren ist die Geheimhaltung der Identität von Personen zwingend, die selber oder deren Angehörige im Fall einer Offenlegung einer ernsthaften Gefahr für ihre physische oder psychische Integrität ausgesetzt würden.

Die Situation, dass abgewogen werden muss, ob die Gewährung des Zugangs eine Störung der Zusammenarbeit der Behörde mit einem anderen Staat bzw. einer Behörde eines anderen Staats oder mit einer internationalen Organisation bedeuten würde, beschränkt sich nicht nur auf den NDB (vgl. Kapitel 11.4.4). Die Situation des NDB ist jedoch dahingehend speziell, dass bei einer Offenlegung von Quellen oder bei Informationen, die Rückschlüsse auf die Quelle erlauben, diese gegebenenfalls einer gewissen Gefahr ausgesetzt werden könnten. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob die Situation des NDB diesbezüglich vergleichbar ist mit der Zeugenschutzthematik beim Fedpol; dieser Bereich ist durch ein Spezialgesetz vollumfänglich vom Geltungsbereich des BGÖ ausgenommen.

- Umfang der betroffenen Daten: Eine Hauptaufgabe des Nachrichtendienstes besteht im Sammeln und Auswerten von Informationen. Aus diesem Grund verfügt die Behörde über grosse Datenbestände mit einer Vielzahl an Verknüpfungen. Es stellt sich diesbezüglich einerseits – wie bei anderen Behörden auch – die Frage der Verhältnismässigkeit, um die von einem Gesuch betroffenen Informationen zusammenzutragen, zu sichten und gegebenenfalls zu anonymisieren. Andererseits stellt sich die Frage, ob die Möglichkeit der Zugangsgewährung allenfalls auf die sogenannte „finished intelligence“ beschränkt werden sollte, d.h. Meta-Daten und -Dokumente, in denen die Rohinformationen überprüft, interpretiert, gewichtet und verarbeitet sind.

Mit dem Nachrichtendienstgesetz, das gegenwärtig zur Diskussion steht, würde der ganze operative Teil des NDB vom BGÖ ausgenommen (vgl. Kapitel 4.3). Aus diesem Grund steht aus Sicht der Behörde das vollständige Ausschliessen der Behörde aus dem Geltungsbereich des BGÖ zu diesem Zeitpunkt nicht im Vordergrund.

10.4 Weitere Behörden

Hinsichtlich des persönlichen Geltungsbereichs des BGÖ gab in den Fallstudien insbesondere die Unterstellung der ausserparlamentarischen Kommissionen Anlass zu Diskussionen. Probleme ergeben sich aus dem Umstand, dass Zugangsgesuche zu Protokollen gestellt werden können (vgl. Kapitel 3.3.4). Des Weiteren können in den Protokollen auch andere Themen, z.B. Geschäftsgeheimnisse und Personendaten betroffen sein bzw. geltend gemacht werden. Mehrere Behörden sind der Auffassung, dass die Abklärungen und das Vornehmen von Einschwärzungen für die Kommissionssekretariate einen eher grossen Aufwand darstellen, da diese häufig über eher geringe personelle Ressourcen verfügen. Zusätzlich besteht gemäss den Angaben der befragten Behörden in einzelnen ausserparlamentarischen Kommissionen grundsätzlich Widerstand gegen das Gewähren des Zugangs zu Informationen, die die Kommission betreffen. In einem Fall legten Betroffene auf dem Gerichtsweg gegen die Herausgabe Beschwerde ein (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. Dezember 2013, A-2064/2013).

In den Gesprächen mit den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern der Departemente sowie des EDÖB gab insbesondere die Nichtunterstellung der FINMA unter den Geltungsbereich des BGÖ Anlass zu Diskussionen. So scheint diese im Hinblick auf die Unterstellung anderer Aufsichtsbehörden unter das BGÖ nur schwierig nachvollziehbar. Die Frage stellt sich, ob die Ausnahmebestimmungen des BGÖ nicht auch für die FINMA ausreichend wären, um die Behörde in der Ausübung ihrer Tätigkeit nicht zu behindern. Für einzelne dieser Gesprächspartnerinnen und -partner ist das Ausschiessen von Aufsichtsbehörden aus dem Geltungsbereich des BGÖ und damit der Kontrolle durch die Öffentlichkeit grundsätzlich problematisch.

Es ergeben sich für die Behörden zudem teilweise Unsicherheiten, indem die SNB und die FINMA den Behörden Dokumente zustellen, die bei ihnen allenfalls als amtliche Dokumente zugänglich sind, obwohl die SNB und die FINMA an sich nicht dem Geltungsbereich des BGÖ unterstehen.²⁰

Kurz angesprochen wurde ausserdem, ob auch Behörden, die über keinen oder lediglich einen geringen Verwaltungskernbereich verfügen (z.B. ETH) dem BGÖ unterstehen sollen, wie dies gegenwärtig der Fall ist.

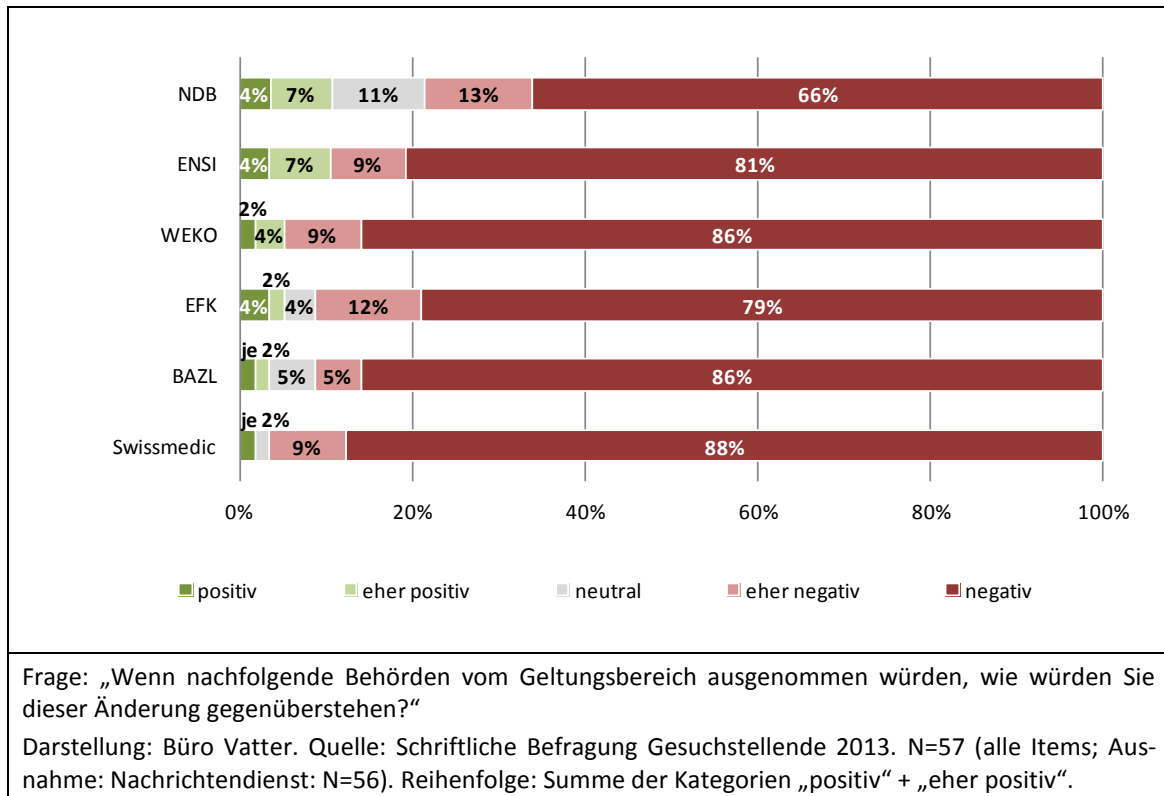
10.5 Gesuchstellende

Die Gesuchstellenden konnten sich zum persönlichen Geltungsbereich des BGÖ und verschiedenen Änderungen des Geltungsbereichs äussern. Von den Antwortenden wird die Ausnahmeregelung für die FINMA und die SNB negativ beurteilt: Mehr als 8 von 10 Per-

²⁰ Diese Frage war zum Untersuchungszeitpunkt gemäss Information des EDÖB vor dem Bundesverwaltungsgericht hängig.

sonen, die diese Frage beantwortet haben, finden diese Ausnahmen nicht oder eher nicht zweckmässig (6 Personen: keine Antwort).

Abbildung 10-1: Einschätzungen zu möglichen weiteren Ausnahmen (Behörden)



Die Befragten konnten eine Begründung ihrer Antwort anfügen. Für eine Mehrheit der Antwortenden ist der generelle Ausschluss dieser beiden Behörden vom Geltungsbereich des BGÖ nicht nachvollziehbar: Es gebe (gerade) auch für diese Behörden, die wichtige öffentliche Aufgaben wahrnehmen, ein öffentliches Interesse an Informationen und Transparenz (Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit) – wie für andere Behörden ebenfalls. Das BGÖ liesse sich ohne weiteres auch in diesen Fällen anwenden. Die im BGÖ vorgesehenen Ausnahmebestimmungen seien ausreichend, um die (gerechtfertigten) Geheimhaltungsinteressen dieser Behörden im Einzelfall zu schützen.

Während die meisten Ausführungen der Antwortenden sich auf beide Behörden beziehen, erachteten 6 Personen explizit die Ausnahmebestimmung für die FINMA als nicht nachvollziehbar.

Abbildung 10-1 zeigt die Einschätzungen der Antwortenden hinsichtlich des Ausschlusses verschiedener weiterer Behörden aus dem Geltungsbereich des BGÖ. Dazu muss beachtet werden, dass diese Auswahl nicht nur Behörden umfasst, die Gegenstand der Diskussion über eine Anpassung des Geltungsbereichs des BGÖ sind. Der Grundtenor der Befragten ist deutlich: Die Befragten stehen weiteren Ausnahmen sehr negativ gegenüber; beim

Nachrichtendienst ist der Anteil der Befragten, die einem Ausschluss aus dem Geltungsbereich des BGÖ positiv oder neutral gegenüberstehen würde, am höchsten.

10.5.1 Medien

Aus Sicht der befragten Medienexperten ist nicht einsichtig, weshalb ausgerechnet die FINMA ausgenommen ist – richtigerweise seien die anderen Aufsichtsbehörden dem Geltungsbereich des BGÖ unterstellt: Wenn die Öffentlichkeit wissen wolle, ob die Aufsicht funktioniert, müsse die Behörde transparent sein. Gerade eine Aufsichtsbehörde sollte aus Sicht dieser Befragten zu keiner ‚Dunkelkammer‘ werden. Einzelne Befragte geben zudem zu bedenken, dass dies zu Misstrauen seitens der Öffentlichkeit dieser Behörde gegenüber führen könnte.

Auch bei der SNB wäre es im Prinzip aus Sicht der Befragten richtig, wenn diese dem BGÖ unterstellt wäre – es soll in Abhängigkeit der Art der Information entschieden werden, ob eine Information zugänglich ist, und nicht in Abhängigkeit der Behörde.

10.6 Zwischenfazit

Die Nichtunterstellung der SNB und der FINMA unter den Geltungsbereich des BGÖ stösst generell auf Unverständnis. Aus Sicht der Forschenden sollte insbesondere die Nichtunterstellung der FINMA unter das BGÖ mit Blick auf die anderen Behörden mit Aufsichtsfunktionen überprüft werden. Beizufügen ist allerdings, dass die FINMA und die SNB nicht in die vorliegende Evaluation einbezogen wurden.

Die Behörden mit Aufsichtsfunktionen stehen beim Vollzug des BGÖ gegenwärtig vor einem Dilemma: Es besteht die Befürchtung, dass die Beaufsichtigten Informationen zurückhalten und dadurch die Aufsichtstätigkeit behindert wird, wenn sie Zugang zu Aufsichtsberichten gewähren. Dies hätte den paradoxen Effekt, dass mehr Transparenz gegen aussen zu weniger Transparenz in der Aufsicht führen würde. In der Untersuchung haben sich jedoch keine Hinweise darauf ergeben, dass ein solcher Effekt in den Fällen, in denen Zugang gewährt worden ist, eingetroffen ist. Umgekehrt kann dieser aber durch die Untersuchung auch nicht ausgeschlossen werden. Während einzelne Behörden zu solchen Berichten Zugang gewähren, verweigert ein Grossteil der befragten Behörden den Zugang. In dieser Frage ist bisher noch keine Rechtsprechung ergangen, die klare Spielregeln geschaffen hätte. In der Regel liegt der Entscheid über die Gewährung des Zugangs gegenwärtig bei der Geschäftsleitung. Personalwechsel können daher bei der solchen Ausgangslage unmittelbar zu einer Praxisänderung führen, die der bisherigen Praxis diametral entgegensteht, ohne dass sich materiell etwas an der Angelegenheit geändert hätte. In einem Fall hat ein solcher Personalwechsel zu einer stärkeren Gewichtung des Öffentlichkeitsprinzips geführt und die Aufsichtsberichte werden fortan von der Behörde auf ihrer Website veröffentlicht. Eine solche personenabhängige Praxis ist unbefriedigend für alle Beteiligten und wird von den Forschenden im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit des BGÖ nicht als optimal beur-

teilt. Es scheint in dieser Situation nach Einschätzung der Forschenden unumgänglich zu sein, dass diesbezüglich ein Grundsatzentscheid eines Gerichts oder des Gesetzgebers erfolgt.

Hinsichtlich des NDB, aber auch in Bezug auf andere Behörden, bestehen aus Sicht der Forschenden berechnete Fragezeichen zum Vollzug des BGÖ: Der Quellenschutz weist gewisse Parallelen zur Zeugenschutzthematik beim Fedpol auf; es ist daher zu überprüfen, ob zusätzliche Regelungen geschaffen werden müssen, um sicherzustellen, dass der Quellenschutz gewährleistet ist. Beim Vollzug des BGÖ muss zudem sichergestellt werden, dass das Zugänglichmachen von Einzelinformationen kein Gesamtbild ergeben kann, das sich negativ auf die innere/äussere Sicherheit auswirkt. Es geht hier darum, eine Balance zu finden zwischen berechtigten Bedenken in Bezug auf die Sicherheit und dem Transparenzprinzip des BGÖ. Aufgrund der Diskussionen in den verschiedenen davon betroffenen Behörden kommen die Forschenden zum Schluss, dass das Bewusstsein für diese Problematik insbesondere auch beim EDÖB – im Dialog mit den betroffenen Behörden – vertieft werden sollte. Zwar entscheidet schlussendlich nicht er über den Zugang zu einer Information, seine Empfehlung kann jedoch durchaus eine Signalwirkung entwickeln. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass in diesem Bereich noch keine Gerichtsurteile ergangen sind.

11 Ausnahmebestimmungen und spezifische Typen von Informationen

Forschungsfragen

- Sind die in Art. 7, 8 und 9 BGÖ vorgesehenen Ausnahmen aus Sicht der Behörden, Gesuchstellenden und Medien zweckmässig?
- Welche Probleme stellen sich den Behörden und wie können diese aus ihrer Sicht behoben werden?
- Welche Folgen hätte eine Ausweitung des im BGÖ vorgesehenen Ausnahmenkatalogs aus Sicht der Gesuchstellenden und Medien?
- Ist der im BGÖ vorgesehene Schutz von Geschäfts-, Fabrikations- und Berufsgeheimnissen in amtlichen Dokumenten aus Sicht der Behörden, Gesuchstellenden und Medien zweckmässig?
- Ist das Nichtbestehen einer Verpflichtung, den Besitzer eines in einem amtlichen Dokument enthaltenen Geschäftsgeheimnisses anzuhören, problematisch? Falls ja, inwiefern?
- Welche Probleme stellen sich durch Zugangsgesuche, die klassifizierte Dokumente betreffen (Art. 11 Abs. 5 VBGÖ)?
- Welche Probleme stellen sich durch Zugangsgesuche, die amtliche Dokumente betreffen, die Personendaten der gesuchstellenden Person sowie eines Dritten beinhalten?
- Welche Probleme stellen sich der Behörde durch die Verpflichtung, bei amtlichen Dokumenten, die Personendaten beinhalten, die betroffenen Dritten anzuhören?

11.1 Ausgangslage

Art. 7-9 BGÖ umfassen die Ausnahmebestimmungen: Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn die Offenlegung der Informationen bestimmte besonders wichtige Interessen beeinträchtigen würde, die öffentlicher oder privater Natur sind. Die schutzwürdigen Interessen sind in Ausnahmeklauseln festgelegt, die eine ganze oder teilweise Geheimhaltung rechtfertigen können. Die Ausnahmeklauseln von Art. 7 BGÖ stellen dabei Generalklauseln und keine detaillierten Geheimhaltungsnormen dar. Dies bietet den Vorteil, dass sie flexibel sind und auf die konkreten Einzelfälle zugeschnitten werden können; der Nachteil besteht hingegen darin, dass die Behörde dadurch über einen hohen Ermessensspielraum verfügt und die Rechtssicherheit tiefer ist (vgl. dazu Cottier et al. 2008). Art. 8 hingegen stellt eine Liste von Kategorien von Dokumenten dar, bei der das Recht auf Zugang unmittelbar verwehrt oder gewährleistet wer-

den muss – der Status der Zugänglichkeit ist von vornherein geklärt (vgl. dazu Mahon/Gonin 2008a). Art. 9 regelt schliesslich den Schutz von Personendaten.

Der Umgang mit spezifischen Typen von Informationen ist in den Ausnahmen von Art. 7 BGÖ geregelt: so der in der vorliegenden Evaluation besonders interessierende Schutz von Geschäfts-, Fabrikations- und Berufsgeheimnissen (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ), der Schutz der aussenpolitischen Interessen und der internationalen Beziehungen der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ) oder der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen oder zwischen den Kantonen (Art. 7 Abs. 1 Bst. e BGÖ). Betrifft das Gesuch klassifizierte Dokumente, richtet sich die Behandlung nach Art. 11 Abs. 5 VBGÖ (vgl. auch Art. 13 Abs. 3 ISchV²¹). Der Umgang mit Informationen, die die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden können, ist in Art. 7 Abs. 1 Bst. c festgelegt. Der Umgang mit Personendaten richtet sich nach Art. 3 Abs. 2 BGÖ – und damit nach dem DSG – wenn es sich um persönliche Daten der gesuchstellenden Person handelt und nach Art. 9 und Art. 7 Abs. 2 BGÖ, wenn es um den Schutz von Personendaten bzw. der Privatsphäre Dritter geht.

In den vertiefenden Behördengesprächen wurde nebst den zu behandelnden Fragen betreffend Umgang mit Dokumenten mit Personendaten, Geschäftsgeheimnissen und klassifizierten Dokumenten weitere Typen von Informationen diskutiert, bei denen die Behörden bei der Bearbeitung von Zugangsgesuchen auf Probleme stossen. Diese wurden in nachfolgenden Gesprächen auch dann besprochen, wenn die entsprechende Behörde keine spezifischen Probleme im Umgang damit geäussert hat. Konkret wurden zusätzlich das Verhältnis mit ausländischen oder internationalen Behörden und das Verhältnis mit den Kantonen diskutiert.

11.2 Analyse Empfehlungen und Rechtsprechung zu den Ausnahmebestimmungen

14 ausgewertete Empfehlungen sowie drei Urteile des Bundesverwaltungsgerichts und ein Urteil des Bundesgerichts betreffen die Ausnahmebestimmungen des BGÖ (Art. 7-9) (vgl. Anhang 8, Tabelle zu Auswertung der Empfehlungen zu Art. 7-9 BGÖ).

Am häufigsten verweigern die Behörden den Zugang ganz oder teilweise in Bezugnahme auf Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ (Geschäftsgeheimnisse) und wenn Personendaten betroffen sind (Art. 9 BGÖ). Ebenfalls mehrmals wurde von Seiten der Verwaltung argumentiert, dass der Zugang deshalb nicht oder nicht vollständig gewährt werde, weil die Daten von Dritten freiwillig übermittelt worden seien und Geheimhaltung zugesichert worden sei (Art. 7 Abs. 1 lit. h BGÖ). Mit Ausnahme von Abs. 1 lit. e wurden sämtliche weiteren Ausnahmebestimmungen gemäss Art. 7 BGÖ (inkl. Abs. 2, Schutz der Privatsphäre) ebenfalls ver-

²¹ Verordnung über den Schutz von Informationen des Bundes (Informationsschutzverordnung, ISchV) vom 4. Juli 2007, Stand am 1. Juni 2013.

einzelnt von den Behörden verwendet. Ebenfalls wurde vereinzelt auf Art. 8 Abs. 1 BGÖ (amtliche Dokumente des Mitberichtsverfahrens) verwiesen.

Mehrheitlich kann gemäss der juristischen Analyse davon ausgegangen werden, dass die Argumente gegen den Zugang von den jeweiligen Behörden nachvollziehbar erhoben wurden (Häner/Steimen 2014). In einigen Fällen ist deutlich, dass die Behörden im Umgang mit den Zugangsgesuchen noch keine Praxis entwickelt hat. Bei einer Behörde scheint eine Praxis routinemässiger Verweigerung wider besseres Wissen zu bestehen, die rechtlich ohne Grundlage ist (vgl. Tabellen Anhang 8). In einem wichtigen Fall wurde die Behörde durch den EDÖB umgestimmt (Fälle i.S. paritätische Berufskommission und Zentrale Paritätische Kontrollstelle vom 09.12.2013).

Für die Haltung der Behörde scheint auch die personelle Konstellation von Bedeutung zu sein. Bei Gesuchen, die von Privaten oder Journalisten gestellt werden und bei welchen die Gesuchstellenden und die Behörden einander gegenüber stehen (bipolares Verfahren), erscheint die Praxis eher restriktiv. Sind jedoch Drittbetroffene am Verfahren beteiligt und liegt somit ein multipolares Verfahren vor, werden die sich entgegenstehenden Interessen weit mehr explizit abgewogen und austariert.

Geschäftsgeheimnisse werden zum Teil auch geltend gemacht, wenn keine Wettbewerbssituation besteht oder kein Nachteil droht. Privatsphäre wird ebenfalls weitreichend geltend gemacht.

Bei nicht anonymisierbaren Personendaten nimmt der EDÖB häufig ein überwiegendes öffentliches Interesse an. Dies betrifft vor allem Fälle, in denen die Behörde die Daten im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit erhalten hat, oder sonst eine engere rechtliche Bindung zu den betroffenen Privaten besteht. Wegen der engeren Beziehung zwischen Verwaltung und Privaten besteht auch ein hohes Transparenzinteresse, namentlich wenn das Gesuch von den Medien gestellt wurde.

Anzufügen ist, dass in Bezug auf klassifizierte Dokumente keine besonderen rechtlichen Fragen in den Empfehlungen des EDÖB festzustellen sind. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass sich bei diesen Dokumenten keine besonderen Probleme stellen.

11.3 Beurteilung der Ausnahmebestimmungen

11.3.1 Behörden

Grossmehrheitlich werden die vom Gesetz definierten Ausnahmen von den Behörden als umfassend und gut anwendbar beurteilt. Gleichzeitig sind sie aber auch auslegungsbedürftig. Konkret wurden in den Gesprächen mit den Behörden sowie den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern der Departemente verschiedene Problembereiche identifiziert:

- Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ): Die Identifikation von Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen wird von den Behörden häu-

fig als schwierig beurteilt; in der Regel werden daher die betroffenen Dokumente dem betroffenen Unternehmen zur Beurteilung zugestellt (vgl. Kapitel 11.4.2). Dies ist so vom BGÖ nicht vorgesehen. Die Problematik besteht hier jedoch nicht primär in der Gesetzesgrundlage selbst, sondern in der Rechtsanwendung. Alle Behörden, mit denen Gespräche geführt wurden, scheinen diesbezüglich einen geeigneten Umgang gefunden zu haben. Tendenziell kann das gewählte Vorgehen aber dazu führen, dass der Zugang aufgrund möglicher Verfahren wegen Geschäftsgeheimnisverletzung eher restriktiv gewährt wird.

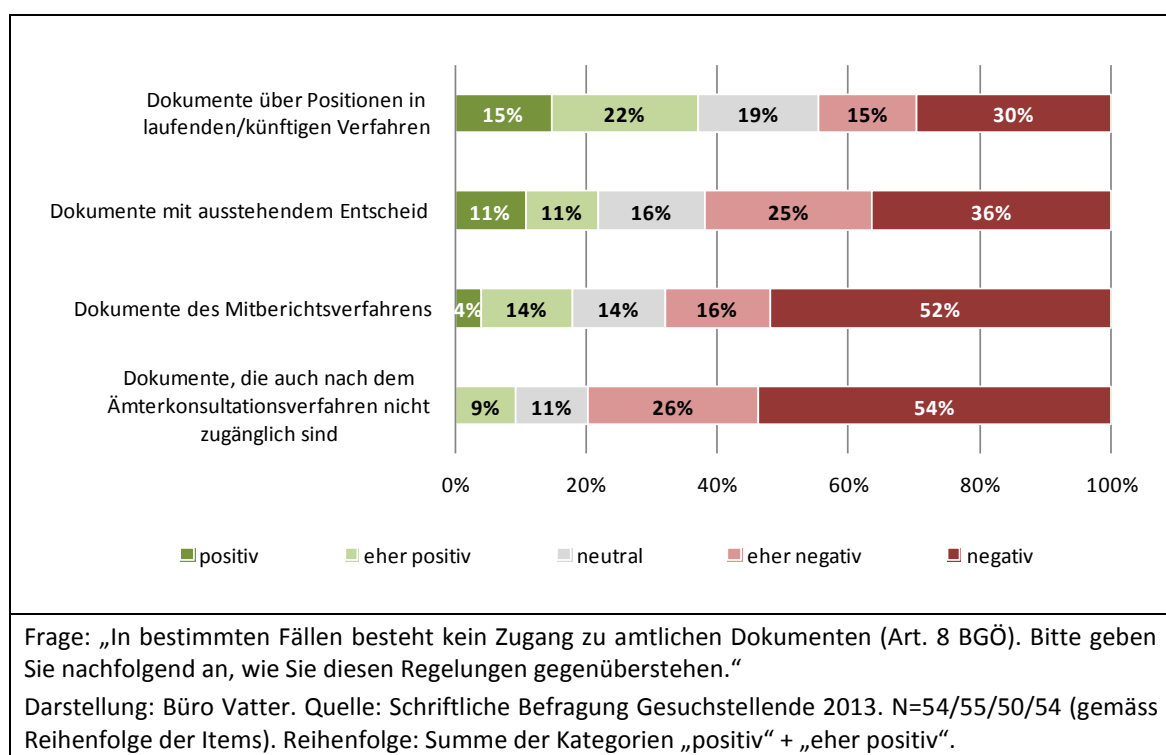
- Privatsphäre Dritter (Art. 7 Abs. 2 BGÖ sowie Art. 9 BGÖ): Die Problematik besteht hier insbesondere darin, dass aus Sicht verschiedener Behörden ein gewisses ungelöstes Spannungsfeld zwischen BGÖ und DSGVO in der Rechtsanwendung besteht (vgl. ausführlicher zu diesem Thema Kapitel 4.3).
- Betroffener Entscheid (Art. 8 Abs. 2 BGÖ): Aus Sicht einer Behörde ist es manchmal schwierig einzuschätzen, ob ein Dokument eine Grundlage für einen Entscheid, der noch bevorsteht, darstellt. Für eine andere Behörde liegt die Problematik insbesondere darin, dass das Argumentarium, das auch Argumente enthält, die die vom Entscheid betroffene Partei allenfalls gar nicht geltend macht, auch für künftige Verfahren verwendet wird. Werden diese Dokumente daher nach getroffenem Entscheid zugänglich gemacht, werden von zukünftigen Entscheiden der Behörde betroffene Parteien zum Nachteil der Behörde mit einem ausführlichen Argumentarium beliefert.
- Laufende und künftige Verhandlungen (Art. 8 Abs. 4 BGÖ): Eine Behörde merkt diesbezüglich an, dass Verhandlungspositionen aus abgeschlossenen Verhandlungen allenfalls auch in zukünftigen Verhandlungen wieder aktuell werden. Die Gewährung des Zugangs zu diesen Dokumenten wird daher nicht als angezeigt beurteilt.
- Klassifizierte Dokumente (Art. 11 Abs. 5 VBGÖ): Die Klassifizierung eines Dokuments stellt zwar keinen Ausnahmegrund dar, da die Klassifizierung an sich nicht ausschlaggebend sein kann, dass der Zugang nicht gewährt ist. Es muss daher bei einem klassifizierten Dokument mittels der Klauseln nach Art. 7 und 8 BGÖ geprüft werden, ob die Geheimhaltung weiterhin angebracht ist. Von einer Behörde wird bemerkt, dass die grosse Mehrheit der von ihr erstellten und bearbeiteten Dokumente klassifiziert ist und aufgrund des geheimen Grundauftrags kein Zugang zu diesen Informationen gewährt wird. Dennoch fällt bei jedem Gesuch ein als unverhältnismässig beurteilter Prüfungsaufwand nach Art. 7 und 8 BGÖ an.

11.3.2 Gesuchstellende

Im Rahmen der Online-Befragung konnten sich die Nutzerinnen und Nutzer dazu äussern, wie sie verschiedenen bestehenden Regelungen zu Ausnahmebestimmungen gegenüberstehen (Abbildung 11-1): Grundsätzlich stehen die Antwortenden den bestehenden Ausnah-

men negativ gegenüber. Vergleichsweise am wenigsten negativ stehen sie der Regelung gegenüber, dass amtliche Positionen über Dokumente in laufenden oder künftigen Verfahren vom BGÖ ausgeschlossen sind. Etwas negativer wird beurteilt, dass amtliche Dokumente erst dann zugänglich gemacht werden dürfen, wenn der amtliche Entscheid getroffen ist, für den sie die Grundlagen darstellen. Mehrheitlich negativ beurteilen die Antwortenden, dass amtliche Dokumente des Mitberichtsverfahrens nicht zugänglich sind: Gut die Hälfte der Antwortenden wählten hier die negativste Kategorie. Besonders negativ wird schliesslich die Regelung eingestuft, wonach der Bundesrat die Möglichkeit hat, amtliche Dokumente des Ämterkonsultationsverfahrens ausnahmsweise auch nach dem Entscheid nicht zugänglich zu machen.

Abbildung 11-1: Einschätzungen zu bestehenden Ausnahmen (amtliche Dokumente)

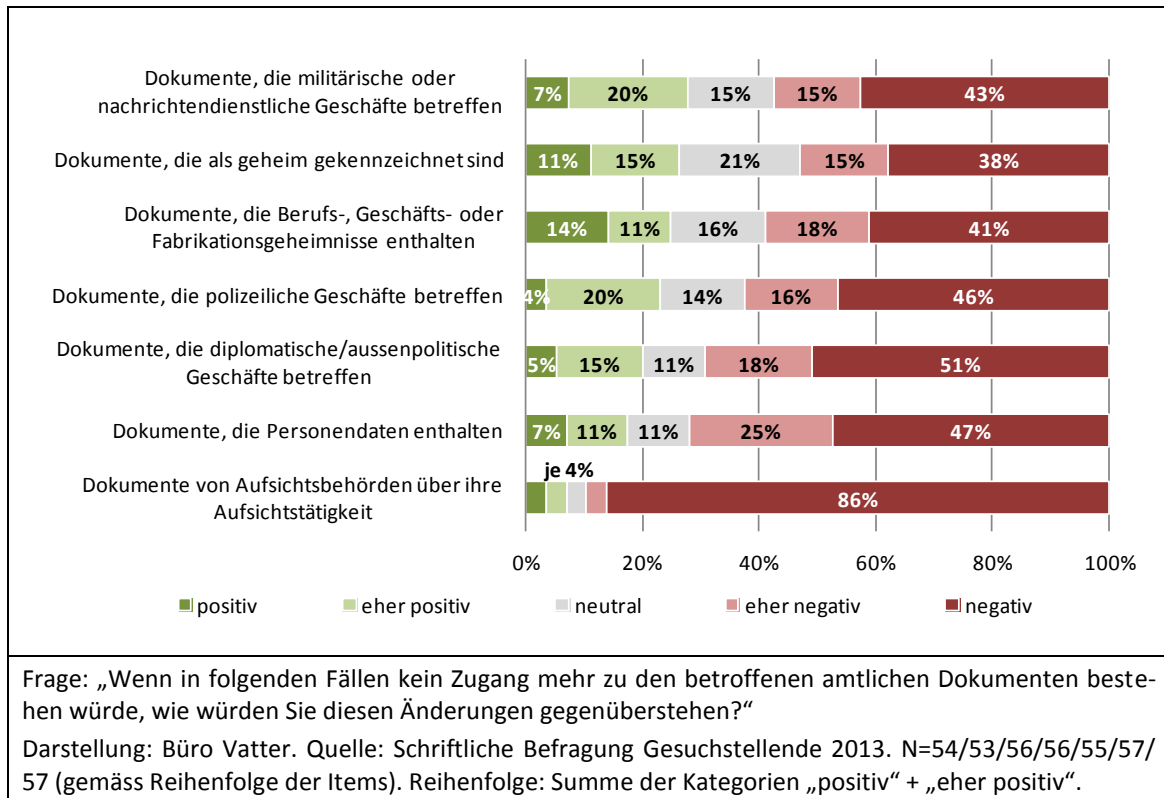


Die Befragten konnten sich auch dazu äussern, wie sie dem integralen Ausschluss bestimmter Kategorien von Dokumenten vom Geltungsbereich des BGÖ gegenüberstehen würden (Abbildung 11-2). Die Auswertung zeigt, dass bezüglich sämtlicher Arten von Dokumenten eine Mehrheit der Antwortenden der Aufnahme von weiteren Ausnahmen negativ oder eher negativ gegenübersteht.

Am ehesten stehen die Antwortenden Ausnahmebestimmungen von Dokumenten positiv gegenüber, die militärische/nachrichtendienstliche Geschäfte betreffen, geheim sind oder Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse enthalten. Hier äusserten sich jeweils rund ein Viertel positiv oder eher positiv. Deutlich am negativsten beurteilen die Antwort-

tenden, wenn Dokumente von Aufsichtsbehörden über ihre Aufsichtstätigkeit vom BGÖ ausgenommen würden.

Abbildung 11-2: Einschätzungen zu möglichen weiteren Ausnahmen (amtliche Dokumente)



11.4 Umgang mit spezifischen Typen von Informationen

11.4.1 Personendaten

Alle befragten Behörden, die von Zugangsgesuchen betroffen sind, die Personendaten von juristischen oder natürlichen Personen enthalten, führen bei den betroffenen Dritten eine Anhörung durch. Die betroffene Person wird angehört und danach erfolgt eine Abwägung durch die Öffentlichkeitsberatenden. Drei der befragten Behörden merken diesbezüglich an, dass zum Schutz der Mitarbeitenden auch die Namen von Verwaltungsangestellten eingeschwärzt werden.

Eine Behörde ist mit dem Fall konfrontiert, dass Zugang zu Dokumenten gewünscht wird, die Informationen enthalten, durch die eine Person identifiziert werden könnte, obwohl diese Angaben anonymisiert an die Behörde übermittelt wurden; dies bedeutet, dass die betroffene Person nicht angehört werden kann. Zum Schutz der betroffenen Person wird kein Zugang gewährt zu diesen Dokumenten. Um dem Transparenzgedanken des BGÖ aber dennoch nachzukommen, erstellt die Behörde für die gesuchstellende Person ein Do-

kument bestehend aus Meta-Daten, die die interessierenden Informationen enthalten, aber keine Rückschlüsse auf die Identität einer Person erlauben.

Eine Behörde gibt an, dass sich in ihrer Auffassung der EDÖB auf den Standpunkt stelle, dass keine Anhörung der betroffenen Personen durchgeführt werden muss, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zur Information bestehe. Sie beurteilt dies als stossend und gibt an, auch in diesem Fall eine Anhörung durchzuführen. Eine Behörde empfindet es als umständlich, dass die Anhörung bei Personendaten auch dann gemacht werden müsse, wenn das Dokument aus ihrer Sicht unproblematische Informationen enthält.

Sind Personendaten von Unternehmen betroffen, werden diese ebenfalls angehört und gleichzeitig gebeten, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse im Dokument zu bezeichnen (vgl. dazu Kapitel 11.4.2). Bezieht sich das Zugangsgesuch auf ein bestimmtes, namentlich genanntes Unternehmen, ist es nicht sinnvoll, die Personendaten zu anonymisieren. Eine Behörde, die mit solchen Fällen konfrontiert ist, gibt an, dass sie das betroffene Unternehmen anfragt, ob es mit der Veröffentlichung einverstanden ist. Spricht sich das Unternehmen gegen die Gewährung des Zugangs aus, erfolgt eine Abwägung, die in der Regel zu Gunsten des Unternehmens ausfällt.

Eine Behörde gibt an, dass die betroffenen Unternehmen in der Regel danach fragen, wer das Gesuch gestellt hat. Da für den Entscheid über den Zugang zu einem amtlichen Dokument die Identität der gesuchstellenden Person nicht berücksichtigt werden darf, darf der Name der gesuchstellenden Person nicht an das Unternehmen weitergegeben werden, wenn die gesuchstellende Person nicht einverstanden ist damit, dass ihre Identität dem betroffenen Unternehmen bekannt gemacht wird. Dies hat in einem Fall dazu geführt, dass das betroffene Unternehmen ein BGÖ-Gesuch um Zugang zum ursprünglichen Gesuch gestellt hat. Die Behörde ist der Ansicht, dass diese Regelung unter dem Stichwort „Transparenz“ seltsam erscheint.

Der Fall von Mischgesuchen, bei dem Gesuche Dokumente betreffen, die Personendaten sowohl der gesuchstellenden Person als auch von Dritten enthalten, wird durch das BGÖ nicht geregelt. Eine Behörde, die mit solchen Gesuchen konfrontiert ist, geht folgendermassen vor: Sie bearbeitet das betroffene Dokument in zwei Versionen – in einer ersten Version werden alle Informationen abgedeckt, die nicht die gesuchstellende Person betreffen (d.h. Bearbeitung nach DSG) und in einer zweiten Version werden auch die Personendaten der gesuchstellenden Person abgedeckt (d.h. Bearbeitung nach BGÖ). Die gesuchstellende Person bekommt beide Dokumente zugestellt. Die Problematik, dass das BGÖ und das DSG unterschiedliche Fristen, Verfahren und Gebührenregelungen vorsehen, kann so umgangen werden (vgl. Kapitel 4). Dies wird von der entsprechenden Behörde zwar als aufwändig, aber angesichts der gegenwärtig bestehenden gesetzlichen Ausgangslage als das korrekte Vorgehen beurteilt.

11.4.2 Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse

Dokumente mit Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen enthalten auch Personendaten juristischer Personen, für die eine Anhörung bei den betroffenen Personen durchgeführt werden muss. Alle Behörden, die von Zugangsgesuchen zu solchen Dokumenten betroffen sind, verknüpfen diese Anhörung mit der Identifikation von Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen.

Dazu gibt es zwei Vorgehensweisen: Ein Teil der Behörden schickt den Unternehmen die betroffenen Dokumente zu und bittet sie, die darin enthaltenen Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse zu bezeichnen bzw. einzuschwärzen. Der andere Teil der Behörden bezeichnet die aus ihrer Sicht im Dokument vorhandenen Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse und schickt das Dokument zur Stellungnahme an das betroffene Unternehmen. In der Regel erfolgt danach eine Diskussion zwischen Öffentlichkeitsberatenden und dem betroffenen Unternehmen darüber, welche Einschwärzungen aus Sicht der Öffentlichkeitsberatenden möglich sind und welche nicht.

Ungefähr die Hälfte der Behörden, die sich dazu geäußert haben, übernehmen alle Einschwärzungen, die durch die Unternehmen vorgenommen wurden; bei der anderen Hälfte der Behörden entscheiden die Öffentlichkeitsberatenden. In einer Behörde ist bei Differenzen in der Frage, ob eine bestimmte Information ein Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis darstellt, vorgesehen, dass die Behörde eine Verfügung erlässt, wie die Veröffentlichung vorgesehen ist; diese kann vom Unternehmen vor Gericht angefochten werden. Dieses Vorgehen entspricht einer unabhängig vom Vollzug des BGÖ bestehenden Praxis der Behörde.

Generell wurde aus den geführten Gesprächen deutlich, dass die Gefahr einer Geschäftsgeheimnisverletzung durch die Behörde handlungsleitend für die Beurteilung des Zugangs zu einem Dokument ist – keine der Behörden verzichtet daher darauf, das betroffene Unternehmen in die Beurteilung des Dokuments einzubeziehen, selbst wenn eine solche durch das BGÖ nicht vorgesehen ist. Dies ist auch dann der Fall, wenn alle Personendaten anonymisiert werden können und daher keine Anhörung gemacht werden müsste. Es kann davon ausgegangen werden, dass tendenziell der Zugang zu solchen Dokumenten eher restriktiv gehandhabt wird.

11.4.3 Klassifizierte Dokumente

Klassifizierte Dokumente oder Dokumente, die Informationen enthalten, die zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz geheim gehalten werden sollen, wurden von fünf befragten Behörden thematisiert.

In allen Behörden werden die als geheim klassifizierten Dokumente dahingehend überprüft, ob die Klassifizierung weiterhin gerechtfertigt ist, wenn ein Zugangsgesuch gestellt wird. In einigen Fällen wurde aufgrund dieser Überprüfung entschieden, dass das betref-

fende Dokument (teilweise) zugänglich gemacht wird. Von drei Behörden wurde in diesem Zusammenhang angemerkt, dass bei der Erstellung als geheim klassifizierte Informationen im Lauf der Zeit an Brisanz verlieren können. Bei einer Behörde ist dies lediglich eingeschränkt der Fall: Die betreffenden Informationen bleiben in der Regel über Jahrzehnte relevant, da die bearbeiteten Themen kaum fluktuieren. Diese Behörde gibt daher zu bedenken, dass eine Überprüfung der Dokumente bei jedem BGÖ-Gesuch und die anschließende Begründung, weshalb die Informationen weiter einer Geheimhaltung unterliegen, einen unverhältnismässigen Aufwand bedeuten.

Zwei Behörden beschreiben diesbezüglich, dass zur Überprüfung der Dokumente intern in der Behörde häufig zuerst eine gewisse Abwehrhaltung in den betroffenen Fachbereichen überwunden werden muss. Der Umstand, dass dies in der Regel Dokumente betrifft, zu denen innerhalb der Behörde lediglich ein eingeschränkter Personenkreis Zugang hat, steht in einem Konflikt mit einem Prüfergebnis, das die Herausgabe des Dokuments vorsieht: Dass zu einem Dokument, das seit seiner Erstellung als ‚hochgeheim‘ behandelt wurde und in einem nur wenigen Personen zugänglichen Ort aufbewahrt wurde, durch ein BGÖ-Gesuch Zugang erlangt werden kann, bedingt in der Regel in den betroffenen Bereichen einen Mentalitätswandel. Eine Behörde berichtet, dass die Gefahr besteht, dass die betroffenen Bereiche die Informationen in Zukunft stärker abschotten, indem sie gewisse Informationen nicht mehr aufschreiben. Es gibt gegenwärtig allerdings keine Hinweise dafür, dass dies bereits passiert ist.

Eine Behörde weist darauf hin, dass eine Problematik dahingehend bestehe, dass nicht alle Mitarbeitenden des EDÖB sicherheitsüberprüft sind und diese daher die betreffenden klassifizierten Dokumente nicht sichten dürfen. Die Herausgabe von Dokumenten an den EDÖB im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens kann sich daher schwierig gestalten.

Eine Problematik, die von drei befragten Behörden aufgebracht wurde, betrifft den Umstand, dass aus Einzelinformationen, die für sich genommen nicht heikel erscheinen, ein Gesamtbild erstellt werden kann, das im Hinblick auf Sicherheitsaspekte, beispielsweise bezüglich dem Schutz vor Sabotage und Terrorismus, problematisch sind. Teilweise wurde zu solchen Dokumenten – auch aufgrund von Empfehlungen des EDÖB – Zugang gewährt, dies jedoch ‚mit einem unguten Gefühl‘.

Ein weiteres zentrales Thema, das von zwei befragten Behörden aufgebracht wurde, stellen Informationen dar, die in Dokumenten oder Datenbanken enthalten sind, die bei einer Gewährung des Zugangs Rückschlüsse erlauben könnten auf die Strategie und die Handlungsfähigkeit einer Behörde und damit die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet würde.

Zwei Behörden merken an, dass in ihrer Wahrnehmung der EDÖB bei der Beurteilung dieser Fälle zu wenig sensibilisiert ist auf die Fragen, die sich im Umfeld der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz stellen.

11.4.4 Verhältnis zu ausländischen oder internationalen Behörden

In vier Behörden wurden im Rahmen der vertiefenden Gespräche Fälle diskutiert, die das Verhältnis zu ausländischen oder internationalen Behörden zum Gegenstand hatten. Zwei Behörden weisen darauf hin, dass bei Zugangsgesuchen zu Informationen von ausländischen oder internationalen Partnerbehörden die entsprechenden Behörden angehört werden. Stellen sich diese gegen die Gewährung des Zugangs, entspricht die Behörde dem Willen der ausländischen Partnerbehörde. Die internationalen Beziehungen und das bestehende Vertrauensverhältnis soll nicht beeinträchtigt werden, indem gegen den Willen der Partnerbehörden Informationen veröffentlicht werden.

Eine Behörde hat infolge von Zugangsgesuchen zu Vereinbarungen mit ausländischen Partnerbehörden entschieden, diese an sich unproblematischen, aber bisher nicht konsequent veröffentlichten Vereinbarungen auf ihrer Website zu veröffentlichen. Dies stellte kein Problem dar, insbesondere da gewisse Vereinbarungen von der Behörde, aber auch von einzelnen ausländischen Partnerbehörden bereits zu früheren Zeitpunkten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden.

Eine Behörde verweist betreffend diesem Thema auf die Verhandlungen mit ausländischen oder im Rahmen von internationalen Gremien. Während Verhandlungspositionen von laufenden und zukünftigen Verfahren gemäss BGÖ nicht zugänglich gemacht werden müssen, gilt dies an sich nicht für abgeschlossene Verhandlungen. Die Behörde merkt an, dass diese Abwägung schwierig zu machen sei – Verhandlungspositionen aus abgeschlossenen Verhandlungen können allenfalls in zukünftigen Verhandlungen wieder relevant werden. Ein grosser Unsicherheitsfaktor diesbezüglich sei die Frage, ob eine Beurteilung des EDÖB und gegebenenfalls den Gerichten im Sinne der Behörde ausfallen würde, da in der Wahrnehmung der Behörde die im BGÖ definierten Ausnahmen (Art. 7 und 8 BGÖ) in der gegenwärtigen Umsetzungspraxis durch EDÖB und Gerichte eher restriktiv ausgelegt werden. Aus Sicht der Behörde besteht die Gefahr, dass aus diesem Grund weniger Informationen schriftlich festgehalten werden.

11.4.5 Verhältnis zu den Kantonen oder der Kantone untereinander

In vier Gesprächen wurde das Verhältnis der Behörde zu den Kantonen oder der Kantone untereinander thematisiert. Der betreffende Kanton wird angehört; hat dieser aber selbst kein Öffentlichkeitsgesetz, lehnt er es häufig ab, dass Zugang gewährt wird. Zwei Behörden, die mit solchen Fragen konfrontiert sind, geben an, dass sie den Zugang in solchen Fällen nicht gewähren. Eine Behörde gibt an, dass anfängliche Bedenken seitens der Kantone überwunden werden konnten, auch bei möglicherweise heiklen Themen, d.h. wenn die herausgegeben Informationen beispielsweise ein Ranking der Kantone zu einem bestimmten Thema erlauben, in dem einzelne Kantone schlechter dastehen als andere.

Eine Behörde war mit einem Fall konfrontiert, bei dem ein Zugangsgesuch einen Bericht betraf, den sie zuhanden eines interkantonalen Gremiums erstellte und der unter anderem

Informationen über die Kantone enthielt. Der Fall wurde mit dem betroffenen interkantonalen Gremium besprochen. Zum Bericht wurde schliesslich Zugang gewährt, nachdem kantonspezifische Informationen eingeschwärzt wurden.

11.5 Zwischenfazit

Die Untersuchung zeigt, dass zu bestimmten Ausnahmebestimmungen bei den Behörden noch gewisse Unsicherheiten in der Rechtsanwendung bestehen. Die Befunde betreffend Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen zeigen exemplarisch auf, dass Unsicherheiten in der Rechtsanwendung tendenziell zu einer restriktiven Praxis der Zugangsgewährung führen. So besteht die Gefahr, dass sich ohne Korrektiv, d.h. insbesondere durch Gerichtsurteile, eine restriktive Praxis einpendelt, die dem Transparenzprinzip des BGÖ nicht zuträglich ist. Angesichts der noch eher spärlichen Rechtsprechung zum BGÖ scheint es nach Einschätzung der Forschenden jedoch fraglich, ob die Gerichte innert nützlicher Frist die hier notwendige rechtliche Klärung schaffen können.

Unternehmen, deren Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse durch Zugangsgesuche betroffen sind bzw. betroffen sein können, sind heute rechtlich nicht ausreichend in das Verfahren einbezogen. Die Behörden haben hierfür pragmatische Lösungen etabliert und hören die Unternehmen an, bevor sie über den Zugang zum entsprechenden Dokument entscheiden. Aufgrund der rechtlichen Folgen, die aus einer Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisverletzung resultieren, übernehmen die Behörden gegenwärtig meist die Beurteilung der Unternehmen und entscheiden sich daher im Zweifelsfall gegen das Transparenzprinzip. Dies ist aus Sicht der Forschenden nicht ideal. In diesem Sinne stellt daher das Vorgehen einer untersuchten Behörde eine bessere Praxis dar, die die betroffenen Unternehmen anhört, aber zusätzlich eine eigenständige Beurteilung vornimmt und bei Differenzen in der Beurteilung eine Verfügung erlässt, die vom Unternehmen angefochten werden könnte. Verzichtet das Unternehmen darauf, werden die Dokumente mit den von der Behörde vorgeschlagenen Einschwärzungen zugänglich gemacht. Dies bietet den Vorteil, dass die Behörde fallweise stärker zugunsten der Transparenz entscheiden und sich gleichzeitig durch Erlass einer Verfügung hinsichtlich einer Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisverletzung absichern kann. Der offensichtliche und gewichtige Nachteil besteht bei diesem Vorgehen allerdings darin, dass der Gesuchsbearbeitungsprozess gegebenenfalls beträchtlich verlängert wird, wenn die Verfügung vom Unternehmen angefochten wird. Daher wäre es aus Sicht der Forschenden allenfalls zweckmässiger, wenn im BGÖ für die Behörden eine Anhörungspflicht zugunsten der betroffenen Unternehmen vorgesehen und letzteren Parteistellung im Verfahren eingeräumt wird. Ein solches Vorgehen müsste durch entsprechende Anpassungen der rechtlichen Grundlagen ermöglicht werden.

In einigen Spezialfällen können die Ausnahmebestimmungen (Entscheide nach Art. 8 Abs. 2 BGÖ und Verhandlungen nach Art. 8 Abs. 4 BGÖ) womöglich negative Auswirkungen auf die Tätigkeit der Behörden nicht ausreichend verhindern. In beiden Fällen geht es darum, dass die Offenlegung taktischer Überlegungen die entsprechende Behörde bei einem

späteren, anderen Entscheid bzw. einer späteren, anderen Verhandlung eines strategischen Vorteils beraubt. In der vorliegenden Evaluation konnte nicht abschliessend geklärt werden, ob das Anrufen der bestehenden Ausnahmegestimmungen in diesen Spezialfällen mit der entsprechenden Begründung ausreicht oder nicht, da dazu keine Rechtsprechung vorliegt.

Es lässt sich mit Blick auf die Ergebnisse der schriftlichen Befragung festhalten, dass das Transparenzbedürfnis einer Mehrheit der Gesuchstellenden über den gegenwärtigen Rahmen des BGÖ hinausgeht. Die Ausweitung der Ausnahmegestimmungen und der integrale Ausschluss von bestimmten Dokumenten aus dem Geltungsbereich des BGÖ werden mehrheitlich deutlich abgelehnt. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Gesuchstellenden auch einer Ausnahmeregelung für Informationen einer Behörde via Spezialgesetzgebung (vgl. z.B. Kapitel 10.3 über den NDB) negativ gegenüberstehen würden. Nach Einschätzung der Forschenden sollten daher allfällige Ausweitungen der Ausnahmegestimmungen im Hinblick auf die Signalwirkung an die Gesuchstellenden evidenzbasiert erfolgen, da diese als Signal dafür wahrgenommen werden, dass sich die Verwaltung dem Transparenzprinzip zu entziehen versucht.

Die Untersuchung über den Umgang mit spezifischen Typen von Informationen im Rahmen der Fallstudien zeigt, dass noch diverse offene Rechtsanwendungsfragen bestehen. In den meisten untersuchten Behörden hat sich eine Praxis etabliert, die jedoch teilweise vom BGÖ so nicht vorgesehen war:

- Hinsichtlich des Umgangs mit Personendaten zeigten die Fallstudien, dass die meisten untersuchten Behörden den Schutz von Personendaten hoch gewichten. Dies trifft insbesondere für Personendaten von Verwaltungsangestellten zu, die häufig anonymisiert werden, auch wenn für diese nicht der gleiche Schutz gilt wie für Personendaten von Personen ausserhalb der Verwaltung (vgl. Flückiger 2008).
- Eine Konsultation von Unternehmen bezüglich in einem Dokument enthaltenen Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen ist vom BGÖ nicht vorgesehen. In der Praxis werden die Betroffenen angehört und gebeten, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse im Dokument zu bezeichnen. Um Geschäftsgeheimnisverletzungsklagen abzuwenden, wird die Deutungshoheit darüber, welche Informationen als Geschäftsgeheimnis gelten, zu einem grossen Teil den betroffenen Unternehmen überlassen.
- Involvierte oder betroffene Dritte (z.B. auch Kantone, internationale Organisationen) werden von den meisten Behörden angehört, auch wenn dies vom BGÖ nicht so vorgesehen ist. Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass bei den Behörden ein Bedürfnis besteht, sich abzusichern. Dies ist aus Sicht der Forschenden nachvollziehbar, gerade in einer Phase, in der mit bestimmten Dokumenten noch nicht bei allen Behörden vertiefte Erfahrungen bestehen. Der Vorteil dieser Konsultation besteht darin, dass die Behörden beim Entscheid für Vorbehalte seitens der Dritten sensibilisiert sind. Der offensichtliche Nachteil besteht allerdings darin,

dass diese Konsultation die Gesuchsbearbeitung verlängert und dazu führen kann, dass der Zugang nicht gewährt wird, wenn sich die konsultierte Behörde dagegen ausspricht. In dieser Hinsicht besteht mittelfristig in der Behandlung von Zugangsgesuchen ein gewisses Effizienzpotenzial, indem auf diese Konsultation in Fällen, die sich bisher als unproblematisch erwiesen haben, verzichtet wird.

- Am Umgang mit klassifizierten Dokumenten zeigt sich in einigen Behörden deutlich, dass ein Paradigmenwechsel stattfindet. So sind hier die ehemaligen Kernbereiche des Geheimhaltungsgrundsatzes betroffen. Die Diskussionen anlässlich von Zugangsgesuchen darüber, ob die Geheimhaltung weiterhin gerechtfertigt ist, haben teilweise dazu geführt, dass Zugang zu solchen Dokumenten gewährt wurde. Die Fallstudien zeigen aber auch, dass der Paradigmenwechsel gerade in diesem Bereich noch nicht abgeschlossen ist. Zudem bestehen einzelne praktische Probleme im Umgang mit klassifizierten Dokumenten im Rahmen des Schlichtungsverfahrens (d.h. Zugang des EDÖB zu den klassifizierten Dokumenten; vgl. Kapitel 11.4.3), die aus Sicht der Forschenden für den weiteren Vollzug des BGÖ gelöst werden sollten.

12 Schlichtungsverfahren

Forschungsfragen (gekürzt)

- Was sind die Erfahrungen des EDÖB und den Teilnehmenden hinsichtlich des Schlichtungsverfahrens?
- Sind der EDÖB und die Teilnehmenden zufrieden mit dem Ablauf und dem Ergebnis des Schlichtungsverfahrens? Welche positiven/negativen Aspekte gibt es? Inwiefern werden die durch die Einführung eines Schlichtungsverfahrens vorgesehenen Ziele erreicht? Trägt das Schlichtungsverfahren zur Transparenz der Verwaltung bei? Falls ja, inwiefern?
- Wie beurteilt der EDÖB seinen Einsatz von Zeit und Personal, das erzielte Resultat, angetroffene Schwierigkeiten?
- Welche zusätzlichen Ressourcen wären aus Sicht des EDÖB notwendig?
- Welche Probleme stellen sich dem EDÖB und den Teilnehmenden durch die vorgegebenen Fristen?
- Wie kann aus Sicht des EDÖB, der Behörden, Gesuchstellenden und Medien die Effizienz des Schlichtungsverfahrens gesteigert werden?

12.1 Ausgangslage

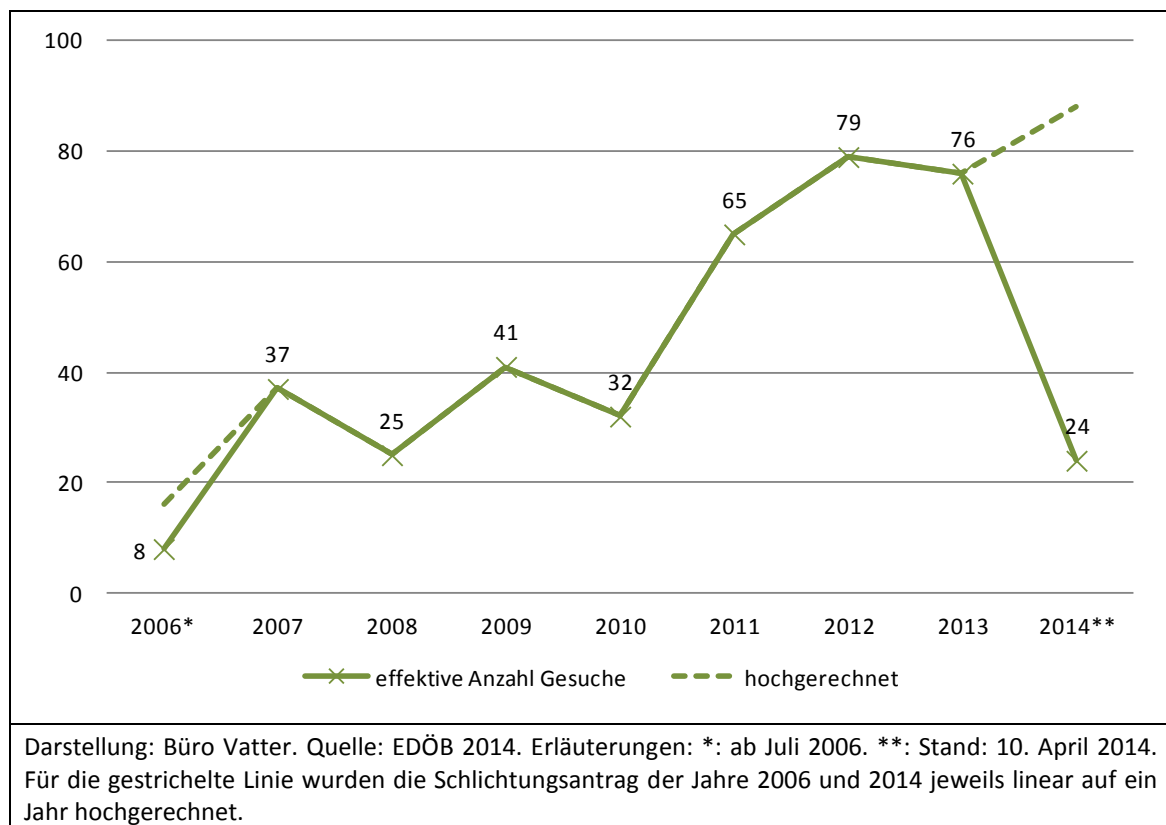
Eine Person kann beim EDÖB einen Schlichtungsantrag stellen, wenn der Zugang zu einem von ihr gewünschten amtlichen Dokument eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ), wenn die Behörde nicht fristgerecht zum Gesuch Stellung genommen hat (Art. 13 Abs. 1 Bst. b BGÖ) oder sie nach Art. 11 BGÖ angehört worden ist und die Behörde gegen ihren Willen den Zugang gewähren will (Art. 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Die vorgesehene Dauer des Schlichtungsverfahrens dauert maximal 30 Tage nach Empfang des Schlichtungsantrags (Art. 14 BGÖ). Kommt innert dieser Frist keine Schlichtung zustande, gibt der EDÖB den am Schlichtungsverfahren Beteiligten eine schriftliche Empfehlung ab (Art. 14 BGÖ).

Nach Erhalt einer Empfehlung kann die gesuchstellende oder angehörte Person innerhalb von zehn Tagen von der betroffenen Behörde den Erlass einer Verfügung verlangen (Art. 15 Abs. 1 BGÖ). Wenn die Behörde von der Empfehlung abweichen will, erlässt sie eine Verfügung von Amtes wegen (Art. 15 Abs. 2 BGÖ). Die Verfügung ist innert 20 Tagen nach Empfang der Empfehlung oder nach Eingang des Gesuches nach Art. 15 Abs. 1 BGÖ zu erlassen (Art. 15 Abs. 3 BGÖ). Die Verfügung kann anschliessend auf dem Gerichtsweg angefochten werden (vgl. Art. 16 BGÖ).

12.2 Inanspruchnahme des Schlichtungsverfahrens (Datenanalyse)

Abbildung 12-1 gibt die Anzahl Schlichtungsanträge seit der Einführung des BGÖ 2006 bis im April 2014 wieder. Insgesamt sind bis zum 10. April 2014 387 Schlichtungsanträge eingereicht worden. Um die Entwicklung besser interpretieren zu können, wurden die Gesuchszahlen für die Jahre 2006 und 2014 jeweils linear auf ein ganzes Jahr hochgerechnet. Die Abbildung zeigt eine Zunahme der absoluten Anzahl der Schlichtungsanträge im Zeitverlauf, wobei die entscheidende Zunahme im Jahr 2011 erfolgte.

Abbildung 12-1: Entwicklung der Anzahl Schlichtungsanträge, 2006-2014



Auf Grundlage der Daten zu den Zugangsgesuchen lässt sich die Grössenordnung der Gesuche abschätzen, die Gegenstand eines Schlichtungsverfahrens werden können, weil der Zugang entweder vollständig verweigert oder lediglich teilweise gewährt/aufgeschoben worden ist.²² Gemäss den Daten des EDÖB trifft dies für ungefähr die Hälfte aller Zugangsgesuche zu.²³ Damit lässt sich berechnen, bei welchem Anteil dieser Gesuche die Ge-

²² Sie ergibt sich aus der Summe der Gesuche, bei denen der Zugang entweder vollständig verweigert oder lediglich teilweise gewährt/aufgeschoben worden ist.

²³ Die entsprechenden Daten finden sich in den Jahresberichten des EDÖB; die neusten Zahlen wurden der Evaluation durch den EDÖB zur Verfügung gestellt, da diese zu diesem Zeitpunkt noch nicht veröffentlicht waren.

suchstellenden²⁴ ein Schlichtungsantrag eingereicht haben. Seit Einführung des BGÖ (Daten bis 2013) ist dies bei rund 30% der in Frage kommenden Gesuche der Fall; dies heisst gleichzeitig auch, dass die Gesuchstellenden in einer Mehrheit der Fälle, in denen sie keinen oder nur einen beschränkten Zugang zum gewünschten Dokument erhalten, keine Schlichtung beantragen. Im Zeitverlauf zeigen sich gewisse – allerdings nicht auffällig grosse – Schwankungen; eine Tendenz, bspw. in Richtung einer prozentual stärkeren Nutzung des Schlichtungsverfahrens, lässt sich aus den Daten nicht herauslesen. Dies bedeutet auch, dass die in Abbildung 12-1 sichtbare absolute Zunahme der Schlichtungsanträge primär auf die Zunahme der Zugangsgesuche insgesamt (resp. der teilweise/vollständig verweigerten Gesuche) zurückgeführt werden kann.

Abbildung 12-2: Kategorien von Antragstellenden, 2006-2014

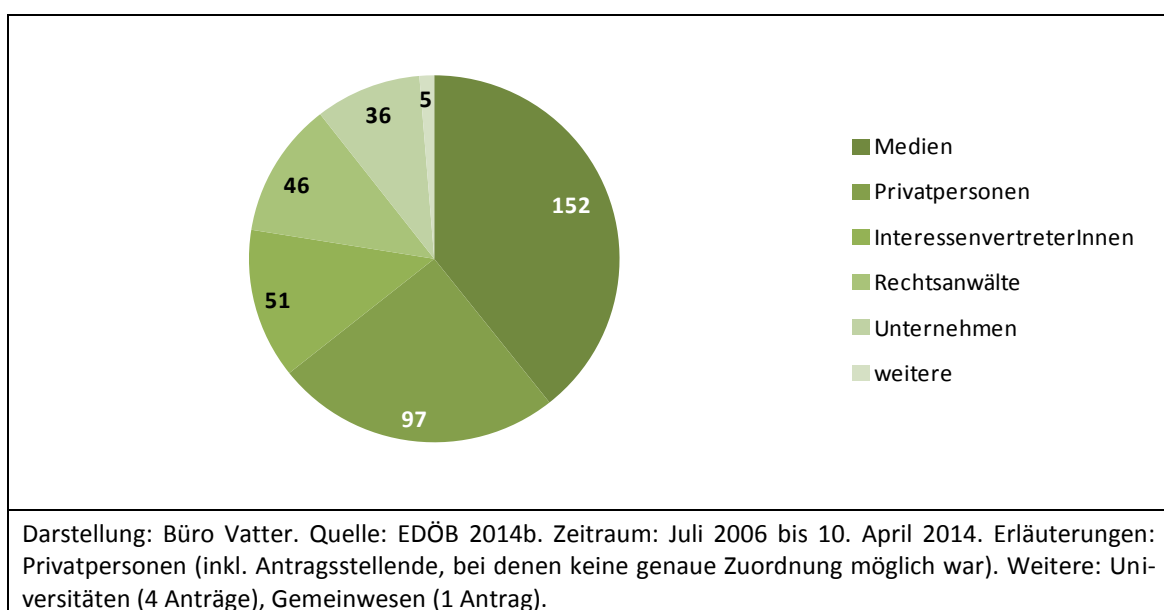


Abbildung 12-2 gibt wieder, wie häufig verschiedene Gruppen von Gesuchstellenden Schlichtungsanträge an den EDÖB gestellt haben. Die Abbildung zeigt, dass unterschiedliche Gruppen bei Streitigkeiten das Schlichtungsverfahren in Anspruch nehmen. Am häufigsten haben bislang Medienvertreterinnen und Medienvertreter Schlichtungsanträge gestellt (152 Anträge). Auch Privatpersonen reichten häufig Anträge ein (97 Anträge). Interessenvertretungen, Anwältinnen und Anwälte sowie Unternehmen nutzten in etwas geringerem Ausmass die Möglichkeit einer Schlichtung (36-51 Anträge). Tendenziell ist im Zeitverlauf bei allen Gruppen ein Anstieg bezüglich der Häufigkeit von Schlichtungsanträgen festzustellen, auch wenn jährliche Schwankungen vorkommen.

²⁴ Zu berücksichtigen ist, dass eine angehörte Person einen Schlichtungsantrag stellen kann.

12.3 Ergebnisse der Schlichtungsverfahren

Für die Evaluation wurde untersucht, zu welchen Ergebnissen die beim EDÖB eingereichten Schlichtungsanträge geführt haben. Zu diesem Zweck wurden die zwischen 2013 und dem 10. April 2014 abgeschlossenen Schlichtungsanträge untersucht. Kam es zu einer Empfehlung, wurde bei den betroffenen Behörden der weitere Verlauf (Verfügung, Beschwerden, Gerichtsurteile) erhoben.

Die 106 abgeschlossenen Schlichtungsanträge wurden von folgenden Kategorien von Antragstellenden gestellt:

- Medien: 48 Anträge (45%)
- Privatpersonen: 30 Anträge (28%)
- Interessenvertreter: 12 Anträge (11%)
- Rechtsanwältinnen/Rechtsanwälte: 11 Anträge (10%)
- weitere (Unternehmen, Gemeinwesen, Universitäten): 5 Anträge (5%)

12.3.1 Abschluss des Schlichtungsverfahrens

In einem ersten Schritt wurde untersucht, wie das Schlichtungsverfahren abgeschlossen wurde.²⁵ Tabelle 12-1 fasst die unterschiedliche Ausgänge zusammen. In 12 der 106 Fälle fehlten die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des BGÖ. In sieben Fällen wurde die Frist zur Einreichung des Antrags von 20 Tagen nicht eingehalten. Drei Gesuche wurden sistiert. Daneben wurde ein Teil der Schlichtungsanträge zurückgezogen (13 Fälle), mehrheitlich aufgrund einer Intervention des EDÖB (d.h. Einschätzung der Rechtslage wird der antragstellenden Person mitgeteilt; 8 Fälle). Von den verbleibenden Fällen kam es zu insgesamt 20 Schlichtungen; mehrheitlich kam jedoch keine Einigung zu Stande und der EDÖB gab eine Empfehlung ab (51 Fälle).

Tabelle 12-1: Ergebnisse der eingereichten Schlichtungsanträge

Ergebnis	Anzahl	in %
Voraussetzungen Anwendung BGÖ nicht erfüllt (Art. 2-5, 23 BGÖ)	12	11%
Fristen nicht eingehalten (Art. 13 BGÖ)	7	7%
Sistierung	3	3%
Rückzug	5	5%
Rückzug mit Intervention EDÖB	8	8%
Schlichtung	20	19%
Empfehlung	51	48%
<i>Total</i>	<i>106</i>	<i>100%</i>

Berechnungen: Büro Vatter. Quelle: EDÖB. 106 letzte abgeschlossene Verfahren

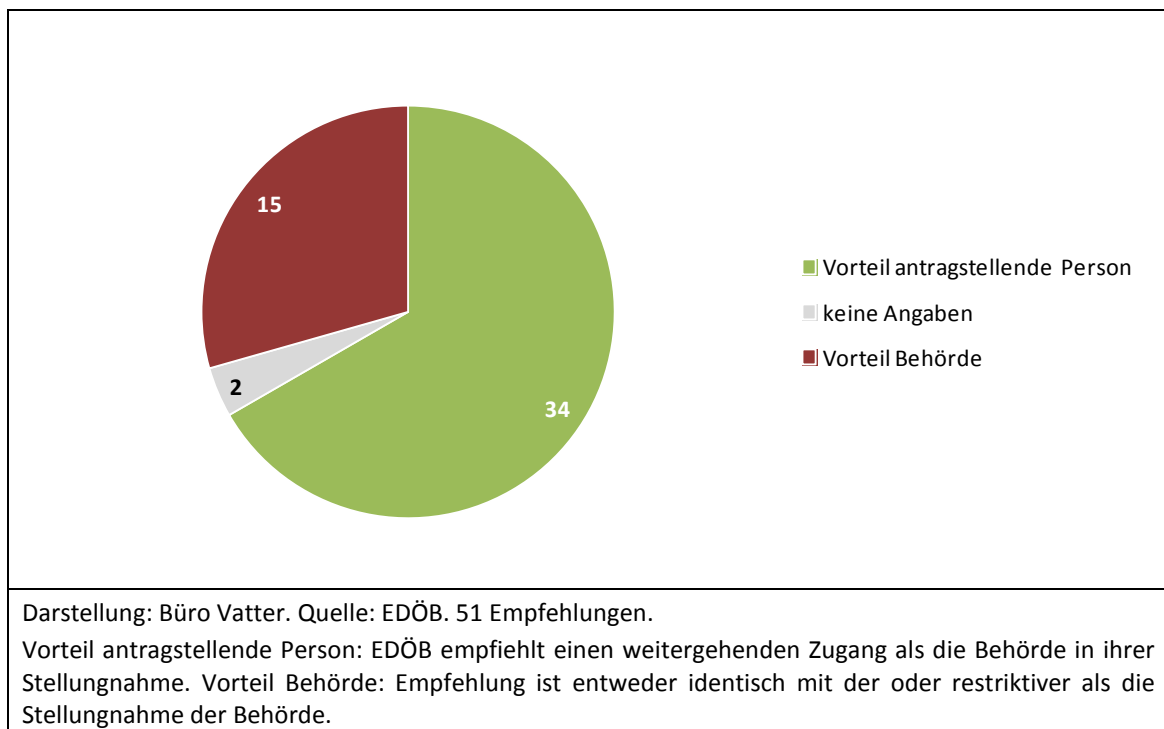
²⁵ Die dazu notwendigen Informationen wurden der Evaluation durch den EDÖB zur Verfügung gestellt.

Auswertungen nach Kategorien von Antragstellenden zeigen gewisse Unterschiede: Aufgrund der höheren Fallzahlen ist vor allem der Vergleich zwischen Privatpersonen und Medienschaffenden aussagekräftig: Bei den Privatpersonen war in fast der Hälfte der Schlichtungsanträge (14 von 30) die Voraussetzungen für ein Schlichtungsverfahren nicht erfüllt. Demgegenüber liegt der entsprechende Anteil bei den Medienschaffenden deutlich tiefer (bei 8 von 48 Schlichtungsanträgen waren die Voraussetzungen nicht erfüllt).

12.3.2 Inhalt der Empfehlung des EDÖB

Der EDÖB erfasst in seiner Statistik, wie sich die Empfehlung in Bezug zur Stellungnahme der Behörde verhält, das heisst, ob die Empfehlung identisch mit der ursprünglichen Beurteilung durch die Behörde (resp. restriktiver) ist, oder ob sie im Sinne des Antragstellenden einen weitergehenden Zugang als die ursprüngliche Stellungnahme durch die Behörde empfiehlt. Abbildung 12-3 macht deutlich, dass der EDÖB mehrheitlich im Sinne der antragstellenden Person Position bezieht (34 von 51 Fällen). In 15 der 51 Empfehlungen wird demgegenüber die Stellungnahme der Behörde gestützt oder für eine noch restriktivere Zugangsgewährung argumentiert.

Abbildung 12-3: Inhalt der Empfehlungen



12.3.3 Verfügungen im Anschluss an eine Empfehlung des EDÖB

In einem nächsten Schritt wurde ausgewertet, wie die Antragstellenden (resp. angehörte Dritte) und die Behörden auf die Empfehlung des EDÖB reagiert haben. In diesem Zusammenhang interessiert zunächst, ob es zum Erlass einer Verfügung gemäss Art. 15 Abs.

1 resp. Abs. 2 BGÖ kam.²⁶ Tabelle 12-2 fasst die Ergebnisse zum Erlass einer Verfügung zusammen.

Die Auswertungen zeigen, dass im Anschluss an rund die Hälfte der Empfehlungen (24 von 50 Fällen) eine Verfügung erlassen wurde. Dies geschah in einer deutlichen Mehrheit der Fälle gemäss Art. 15 Abs. 2 – die Behörde erliess also die Verfügung von Amtes wegen, weil sie der Empfehlung des EDÖB nicht Folge leisten wollte. Deutlich seltener waren dagegen Verfügungen, die von der gesuchstellenden Person oder von angehörteten Dritten gemäss Abs. 1 verlangt wurden.

Tabelle 12-2: Verfügungen gemäss Art. 15 Abs. 1 resp. 2 BGÖ

	Anzahl
Verfügung der Behörde gemäss Art. 15 Abs. 1	2
Verfügung der Behörde gemäss Art. 15 Abs. 2	22
Keine Verfügung	24
<i>Zum Zeitpunkt der Erhebung noch offen</i>	2

Berechnungen: Büro Vatter. Quellen: Angaben der Behörden. N=50 (Anzahl Empfehlungen).

Berücksichtigt man den Inhalt der Empfehlung (vgl. Abbildung 12-3) ergibt sich folgendes Bild: Die zuständigen Behörden erliessen in 62% der Empfehlungen, die zu Gunsten der Antragstellenden ausfielen, eine Verfügung (21 von 34 Empfehlungen).²⁷ Von der antragstellenden Person wurde dagegen nur in einem von 15 Fällen, in denen die Empfehlung identisch mit der Stellungnahme der Behörde war oder der EDÖB einen noch restriktiveren Zugang empfahl, eine Verfügung im Sinne von Art. 15 Abs. 1 BGÖ. Die absolut gesehen häufigere Anwendung von Art. 15 Abs. 2 BGÖ erklärt sich somit nur zum Teil dadurch, dass die Empfehlung des EDÖB häufiger im Sinne der antragstellenden Person ausfällt: Die Behörden akzeptieren einen grossen Teil der Empfehlungen nicht, die nicht in ihrem Sinn ausfallen; demgegenüber scheinen die Gesuchstellenden Empfehlungen weitgehend zu akzeptieren, auch wenn sie zu ihren Ungunsten ausfallen. Entsprechend selten kommt Art. 15 Abs. 1 zur Anwendung.

In ebenfalls rund der Hälfte der Empfehlungen wurde gemäss den Angaben der Behörden keine Verfügung erlassen. Von diesen 24 Fällen wies die Empfehlung jeweils genau zur Hälfte einen Vorteil für die betroffene Behörde resp. die antragstellende Person aus. In der ersten Konstellation (Empfehlung mit Vorteil betroffene Behörden) verzichtet die antragstellende Person, eine Verfügung zu verlangen. In der zweiten Konstellation ist davon aus-

²⁶ Die entsprechenden Informationen wurden bei den betroffenen Behörden durch das Evaluationsteam erhoben. Mit einer Ausnahme konnte der Verlauf von sämtlichen Empfehlungen damit rekonstruiert werden. Die Analyse bezieht sich somit auf 50 Empfehlungen.

²⁷ Eine Behörde erliess eine Verfügung nach Art. 15 Abs. 2 BGÖ im Anschluss an eine Empfehlung, die – gemäss der Einschätzung des EDÖB – identisch mit der Stellungnahme der Behörde ausfiel.

zugehen, dass die Behörde der Empfehlung nachkommt, ansonsten sie von Amtes wegen eine Verfügung erlassen müsste. Ob dies tatsächlich so ist, lässt sich nicht abschliessend beurteilen; zumindest gaben die Behörden für sechs Fälle explizit an, dass die Empfehlung des EDÖB umgesetzt wurde. Somit kann bilanziert werden, dass der EDÖB mit einem substanziellen Teil seiner Empfehlungen eine direkte Wirkung erzielt.

12.3.4 Angefochtene Verfügungen vor Bundesverwaltungsgericht und Bundesgericht

Als letzter Schritt wurde schliesslich ausgewertet, wie häufig von den Behörden erlassene Verfügungen an das Bundesverwaltungsgericht und in zweiter Instanz an das Bundesgericht weitergezogen wurden. Ausgangspunkt für diesen Analyseschritt bilden die insgesamt 24 Verfügungen, die im Anschluss an die 51 Empfehlungen des EDÖB von den Behörden erlassen worden sind. Tabelle 12-3 zeigt, wie häufig gegen eine Verfügung Beschwerde eingereicht wurde.

Tabelle 12-3: Beschwerden vor Bundesverwaltungsgericht

	Anzahl
Weiterzug vor das Bundesverwaltungsgericht	14
Kein Weiterzug vor das Bundesverwaltungsgericht	10

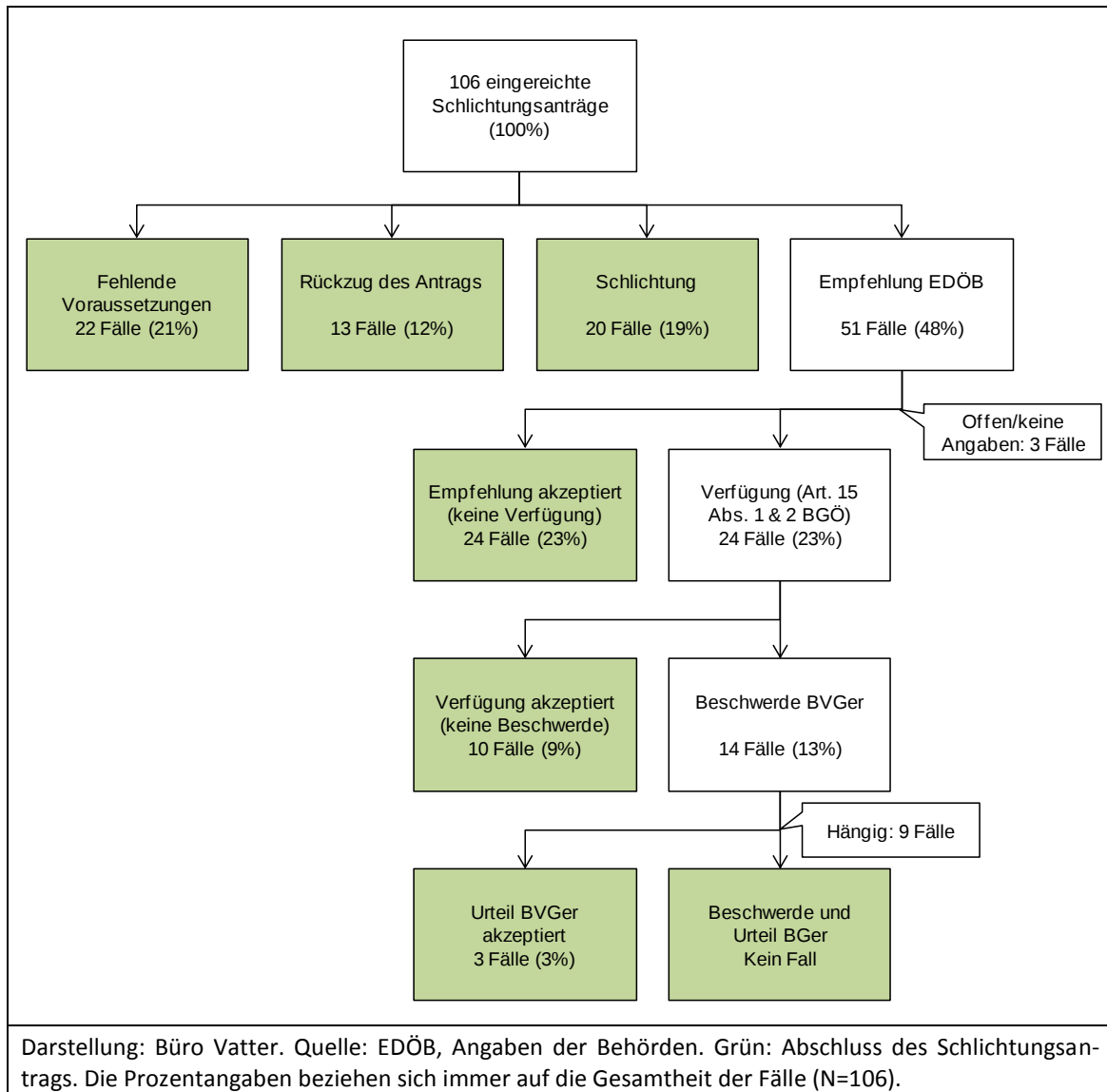
Berechnungen: Büro Vatter. Quellen: Angaben der Behörden. N=24 (Anzahl Verfügungen).

Gemäss dieser Auswertung wurde bei 14 der 24 Verfügungen eine Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht eingereicht; in 10 Fällen wurde auf einen Weiterzug verzichtet.

Wertet man die Daten spezifisch nach Kategorien von Gesuchstellenden aus, ergibt sich aufgrund der für die meisten Kategorien tiefen Fallzahlen und denjenigen Verfügungen, bei den es zum Erhebungszeitpunkt noch offen war, ob es zu einer Beschwerde kommt, kein aussagekräftiges Bild.

Von den 14 Beschwerden vor Bundesverwaltungsgericht war in 11 Fällen zum Erhebungszeitpunkt das Urteil noch hängig. Gegen keines der drei Urteile des Bundesverwaltungsgerichts wurde gemäss den Angaben der Behörden Beschwerde vor Bundesgericht eingereicht.

Abbildung 12-4 fasst die Ergebnisse der 106 analysierten Schlichtungsanträge zusammen.

Abbildung 12-4: Ergebnisse Schlichtungsanträge

12.4 Beurteilung durch die Behörden

12.4.1 Schlichtungsantrag und Mitwirkung der Behörden

Wenn eine gesuchstellende Person eine Schlichtung beantragt, wird die Behörde darüber informiert. Zwei der befragten Behörden merken an, dass ihnen die konkreten Gründe für den Schlichtungsantrag jeweils nicht mitgeteilt werden und beurteilen dies als störend. Die Behörde muss infolgedessen zu allen Punkten Stellung nehmen, selbst wenn möglicherweise nur ein Punkt Gegenstand der Schlichtung ist. Dies bedeutet Aufwand für die Behörde, der möglicherweise nicht in diesem Umfang notwendig wäre.

Die Frist, die der EDÖB den Behörden für das Einreichen der betroffenen Dokumente einräumt, wird von vier Behörden als wenig zweckmässig beurteilt. Nachdem die Behörde ihre Stellungnahme beim EDÖB eingereicht hat, dauert es in der Regel mehrere Monate bis zu über einem Jahr, bis der EDÖB die Behörde betreffend des Falls wieder kontaktiert und diese auffordert, innert einer Frist von 10 Tagen, die einmalig verlängert werden kann, die fraglichen Dokumente einzureichen. Kurzfristig wird damit ein grosser Zeitdruck generiert, da sich die für das Dossier zuständige Person, die möglicherweise nicht mehr die gleiche ist wie ursprünglich, zuerst mit dem Fall vertraut machen muss. Insbesondere im Hinblick auf die Dauer des Verfahrens scheint diese Frist einzelnen Behörden als unverhältnismässig kurz. Der EDÖB weist demgegenüber darauf hin, dass er die Behörden unmittelbar nach Eingang des Schlichtungsantrags auffordert, eine Stellungnahme und die relevanten Dokumente einzureichen; die Frist von 10 Tagen könne zudem mehr als einmalig verlängert werden. Des Weiteren weist er darauf hin, dass er den Behörden mitteile, auf welche Dokumente respektive Bereiche sich der Schlichtungsantrag beziehe, soweit sich dies aus dem Antrag ergebe.

Das Überstellen der betreffenden Dokumente bereitet zwei Behörden bei als geheim klassifizierten Dokumenten spezifische Probleme: Eine Behörde merkt an, dass nicht alle Mitarbeitenden des EDÖB über eine Sicherheitsüberprüfung verfügen, die Voraussetzung ist, um solche Dokumente einzusehen. Eine zweite Behörde verfügt über den Grundsatz, dass solche Dokumente vor Ort eingesehen werden müssen; gemäss dieser Behörde bot der EDÖB dazu jedoch nicht Hand. Aus den Gesprächen gibt es Hinweise darauf, der EDÖB diesbezüglich womöglich noch keine einheitliche Praxis entwickelt hat.

Fünf Behörden werfen in den Gesprächen auf, dass es für die Mitarbeitenden des EDÖB teilweise schwierig sei, nachvollziehen zu können, wie eine Information einer Behörde einzuordnen ist. Drei dieser Behörden sind der Auffassung, dass seitens des EDÖB die Bereitschaft ungenügend sei, auf die spezifischen Umstände der Informationen einzugehen und zu verstehen, weshalb eine Behörde bestimmte Informationen nicht herausgeben könne.

In den Gesprächen mit den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern sowie des EDÖB war die Mitwirkung der Behörden ebenfalls ein Thema: Die Meinungen gehen dabei auseinander, ob es sich dabei um einen ungerechtfertigten Vorwurf seitens des EDÖB an die Behörden handle, dass diese die betreffenden Dokumente dem EDÖB nicht oder lediglich mit Verzögerungen zur Verfügung stellen würden, oder ob dies tatsächlich der Fall ist und sich Behörden darüber hinaus teilweise ungerechtfertigterweise auf den Standpunkt stellen würden, dass entsprechende Dokumente nicht bestehen. Vereinzelt wird vorgeschlagen, dass der EDÖB allenfalls mit Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet werden sollte für Fälle, in denen Behörden aus seiner Sicht ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachkommen.

12.4.2 Schriftliches Schlichtungsverfahren vs. Schlichtungsverhandlung

Im Rahmen der Fallstudien gaben vier Behörden an, dass häufig kein Anlass zu einer Schlichtungsverhandlung bestehe; die Behörde erstellt ihre Stellungnahme aufgrund einer fundierten Prüfung und bleibt in der Regel dabei. In dieser Konstellation ist kein Kompromiss möglich und es erfolgt direkt eine Empfehlung des EDÖB.

Fünf Behörden gaben an, dass Schlichtungsverhandlungen durchgeführt wurden, an denen die Gesprächspartnerinnen und -partner beteiligt waren: Diese wurden in der Regel als sehr positiv erlebt – in zwei Fällen ging es darum, den Umfang eines Gesuchs zu reduzieren, in einem Fall entschied die Behörde, teilweise Zugang zu den Informationen zu gewähren. In einem Fall wurde von der Behörde bedauert, dass keine Schlichtungsverhandlung stattgefunden hat, da dies eine Gelegenheit gewesen wäre, um der gesuchstellenden Person aufzuzeigen, weshalb bestimmte Informationen nicht herausgegeben werden können und Verständnis für die Haltung der Behörde zu schaffen.

Eine Behörde ist der Auffassung, dass im Schlichtungsverfahren, in dem keine Schlichtungsverhandlung stattfindet, relativ wenig Interaktion mit dem EDÖB erfolgt, bevor die Empfehlung als vollendete Tatsache eintrifft. Dies ist aus Sicht der Behörde insbesondere darum störend, weil die Empfehlung allenfalls Vorwürfe an die Behörde enthält, die nach Auffassung der Behörde aus dem Weg hätten geräumt werden können, wenn der EDÖB mit der Behörde Kontakt aufgenommen hätte. Eine zweite Behörde erlebte dies umgekehrt: So konnte sie auf Initiative des EDÖB noch einmal auf bestimmte Aspekte antworten, bevor die Empfehlung verfasst wurde. Aus Sicht einer dritten Behörde entspricht das Schlichtungsverfahren, in dem keine Schlichtungssitzung stattfindet, eher einem Justizverfahren – es stellt sich für die Behörde die Frage, ob dies dem Anspruch der Niederschwelligkeit des Verfahrens Rechnung trägt.

Im Gespräch mit dem EDÖB zeigt sich, dass Schlichtungsverhandlungen lediglich dann als Instrument eingesetzt werden, wenn aus Sicht des EDÖB ein Ermessensspielraum in der Frage besteht. Es kann aber auch in solchen Fällen auf eine Schlichtungsverhandlung verzichtet werden, wenn es – auf Wunsch der Behörde oder nach Ansicht des EDÖB – darum geht, eine Grundsatzfrage zu klären; in diesem Fall wird eine Empfehlung verfasst.

12.4.3 Frist und Dauer des Schlichtungsverfahrens

Generell wird in den Gesprächen bemerkt, dass das Schlichtungsverfahren zu lange dauere. Für eine Behörde ist dies im Speziellen störend, weil sich die Praxis der Behörde innerhalb von zwei Jahren geändert haben könnte und der EDÖB dies bei seiner Empfehlung, in der die Behörde möglicherweise kritisiert wird, nicht berücksichtigt. Eine Behörde gibt an, die Dauer des Verfahrens auch zum eigenen Vorteil zu nutzen, indem im Zweifelsfall auf die Herausgabe der Dokumente verzichtet wird – aufgrund der Dauer des Verfahrens kann davon ausgegangen werden, dass das Thema bei Abschluss des Schlichtungsverfahrens nicht mehr so brisant ist und der Zugang möglicherweise gewährt werden kann. Dass sich

die Brisanz oder Geheimhaltung einer Information im Laufe von zwei Jahren ändern kann und daher eine Behörde bei Abschluss des Schlichtungsverfahrens bereits ist, Informationen herauszugeben, die zum Zeitpunkt der Gesuchstellung noch nicht herausgegeben werden konnten, bestätigt auch eine zweite Behörde.

Auch im Gespräch mit den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern der Departemente sowie dem EDÖB war die Dauer des Schlichtungsverfahrens ein Thema und wird allgemein als zu lang beurteilt. Ein Potenzial, um das Verfahren zu beschleunigen, wird von einigen Gesprächspartnerinnen und -partnern hauptsächlich hinsichtlich der Ressourcen des EDÖB (vgl. Kapitel 1) sowie der Empfehlung gesehen (vgl. Kapitel 12.4.4). Der EDÖB merkt hingegen an, dass die vorgesehene Frist von 30 Tagen für das Schlichtungsverfahren grundsätzlich nicht realistisch angesetzt ist. So würde für die Stellungnahme der Behörde, die Beschaffung der Dokumente und deren Prüfung, die allfällige Ansetzung und Durchführung einer mündlichen Schlichtungsverhandlung und/oder das Verfassen einer Empfehlung selbst bei optimaler Ressourcensituation mehr Zeit benötigt. Aus diesem Grund wird durch den EDÖB die Ansicht vertreten, dass die Frist aufgehoben werden sollte.

Die Frage stellt sich, ob die Schlichtungsverfahren im Verlauf der Umsetzung des BGÖ effizienter geworden sind, indem Schlichtungen Fragen betreffen, die der EDÖB bereits in früheren Schlichtungsverfahren angesprochen oder behandelt hat und daher bei seinen Empfehlungen darauf zurückgreifen kann. Während dies vereinzelt der Fall zu sein scheint, stellen sich jedoch relativ häufig Grundsatzfragen, die noch nicht behandelt wurden. Gleichzeitig weist der EDÖB darauf hin, dass es in gewissen Fällen sinnvoll sein kann, wenn mehrere ausführliche Empfehlungen verfasst werden und nicht nur auf bereits publizierte Empfehlungen verwiesen wird, um dem Öffentlichkeitsprinzip stärker Nachdruck zu verleihen.

12.4.4 Empfehlung

Sieben Behörden äussern sich explizit zu den Empfehlungen des EDÖB. Diese werden von zwei Behörden als fundiert und professionell bezeichnet; eine dritte Behörde gibt zu bedenken, dass die Empfehlung kürzer ausfallen könnte – eine ausführliche Beurteilung wäre eher Sache eines Gerichts. Drei weitere Behörden merken an, dass der EDÖB keine Verantwortung trägt für die Folgen, die seine Empfehlung auslösen kann; es gebe durch die Empfehlung des EDÖB keine Rechtssicherheit – verantwortlich bleibe die Behörde bei allfälligen Schadensersatzforderungen, Geschäftsgeheimnis- oder Persönlichkeitsverletzungen. Eine Behörde ist hingegen der Auffassung, dass der EDÖB, wenn er empfiehlt, eine Information öffentlich zu machen, eine Mitverantwortung trägt.

Im Gespräch mit den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern der Departemente sowie des EDÖB gab insbesondere der Umfang der Empfehlung Anlass zu Diskussionen. Die Ansichten darüber, wie ausführlich die Empfehlung sein muss und inwiefern diese den

Charakter eines Gerichtsurteils haben muss, gehen auseinander. In der Tendenz wäre aus Sicht eines Grossteils der Gesprächspartnerinnen und -partner denkbar, dass diese auf eine knappere Art und Weise verfasst würde und damit auch einen positiven Effekt auf die Dauer des Schlichtungsverfahrens hätte. Der EDÖB weist hingegen darauf hin, dass es im Hinblick auf den angestrebten Paradigmenwechsel und der Stärkung der Position der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Verwaltung sinnvoll sei, dass eine unabhängige Behörde sowohl die Dokumente, wie auch die von den Behörden geltend gemachten Argumente überprüft und mit einer ausführlichen Empfehlung die Argumentationsmöglichkeit der Bürgerin bzw. des Bürgers im Hinblick auf ein allfälliges Gerichtsverfahren verbessert oder umgekehrt die Haltung der Behörden stärkt. Dadurch kann die Empfehlung als Entscheidungshilfe dienen einerseits für die gesuchstellende Person, ob es sinnvoll ist, den Fall weiterzuziehen oder nicht, und andererseits für die Behörde, ob sie auf Grundlage der vom EDÖB dargelegten Argumente bei ihrer Haltung bleiben will oder nicht. Sollen die Empfehlungen zudem eine Kasuistik begründen, sei es notwendig, dass diese in gewissem Masse in der Form einem Gerichtsurteil entsprechen.

12.4.5 Wirkungen des Schlichtungsverfahrens

Grossmehrheitlich sind die befragten Behörden der Auffassung, dass durch das Schlichtungsverfahren Justizverfahren vermieden werden können – auch wenn es aus Sicht von einzelnen Behörden auch daran liegen könnte, dass die gesuchstellende Person nach einer gewissen Zeit möglicherweise nicht mehr an einer Information interessiert ist und daher die Empfehlung des EDÖB akzeptiert. Einzelne Behörden sind der Ansicht, dass es teilweise hilft – so hat die Behörde bei ihrer Beurteilung möglicherweise etwas übersehen und wird im Rahmen des Verfahrens oder durch die Empfehlung des EDÖB darauf aufmerksam gemacht. Eine zweite Behörde hält dies nur dann für plausibel, wenn eine Schlichtungsverhandlung stattfindet. Zwei weitere Behörden sind der Ansicht, dass durch das Schlichtungsverfahren keine Vermeidung von Justizverfahren stattfindet.

Die Einschätzungen der Behörden darüber, ob die Empfehlungen des EDÖB eine praxisbildende Wirkung haben, gehen auseinander: Vier Behörden geben an, dass sie die Empfehlungen des EDÖB konsultieren und gegebenenfalls als Hilfsmittel bei der Prüfung oder der Argumentation der Stellungnahme verwenden. Vier weitere Behörden sind der Ansicht, dass die Empfehlungen teilweise eine praxisbildende Wirkung haben und allenfalls Anhaltspunkte für den Vollzug geben können. Eine Behörde gibt an, dass es zu wenig Empfehlungen gebe, um eine herrschende Lehre zu begründen und daher nur bedingt von einer praxisbildenden Wirkung gesprochen werden könne. Eine Behörde gibt an, dass die Empfehlungen des EDÖB eher nicht in die Beurteilung einfließen; die Behörde gibt zu bedenken, dass die Empfehlungen des EDÖB nicht den Stellenwert eines Gerichtsurteils haben und in Ermangelung einer umfangreichen Gerichtspraxis die Gefahr besteht, dass sich eine falsche Gesetzesanwendung etabliert.

Die Empfehlung des EDÖB hat mindestens bei zwei Behörden eine Wirkung auf das Verhalten der Behörde – so wird eine im Sinne der gesuchstellenden Person ausfallende Empfehlung für das Image der Behörde als negativ wahrgenommen. Im einen Fall wird dies als hilfreich erachtet, um die Haltung der Geschäftsleitung über die Gewährung des Zugangs zu Informationen im Einzelfall zu beeinflussen. Im anderen Fall wird erwähnt, dass es störend sei, dass die Behörde nicht die Gelegenheit erhalte, ihren Standpunkt an der gleichen Stelle darzulegen, an der die Empfehlung veröffentlicht wird.

12.4.6 Rolle des EDÖB

Zwei Behörden geben an, dass sie den EDÖB eher als Richter, denn als Schlichtungsstelle wahrnehmen. So beurteile dieser, ob die Behörde triftige Gründe habe, um bestimmte Informationen nicht zugänglich zu machen, statt seine Hauptrolle in der Vermittlung zwischen den Parteien zu sehen. Eine Behörde ist daher der Ansicht, dass es möglicherweise unter diesen Voraussetzungen sinnvoller wäre, wenn der EDÖB lediglich eine Beratungsfunktion hätte. Drei weitere Behörden merken an, dass sie den EDÖB in der Tendenz als ‚öffentlichkeitsfreundlich‘ und eher ‚behördenfeindlich‘ wahrnehmen. Begründet wird dies insbesondere damit, dass der EDÖB in gewissen Fällen in der Auffassung der Behörde unreflektiert die Vorwürfe und Argumente der gesuchstellenden Person übernommen habe und bei der Abwägung zwischen dem Schutz von Personendaten und Transparenz die Transparenz zu hoch gewichtet habe.

12.4.7 Verfügung, Gerichtsverfahren

Eine Behörde wirft die Frage auf, ob durch den Aufwand, der für ein Schlichtungsverfahren der Behörde entsteht, ein Anreiz geschaffen wird, dass eine Behörde der Empfehlung des EDÖB folgt, selbst wenn sie der Auffassung ist, dass dieser das BGÖ zu weit auslegt.

Zwei Behörden geben zu bedenken, dass es möglicherweise sinnvoll wäre, direkt eine Verfügung erlassen zu können, da aus ihrer Sicht das Schlichtungsverfahren in seiner heutigen Ausgestaltung ein Leerlauf darstellt. Eine weitere Behörde stellt sich diese Frage ebenfalls im Hinblick darauf, dass es möglicherweise besser wäre, gewisse Fragen von einem Gericht klären zu lassen; der Aufwand für ein Schlichtungsverfahren und ein Gerichtsverfahren sind aus Sicht dieser Behörde vergleichbar.

Zwei Behörden merken an, dass es beim Vollzug des Gesetzes nicht um Meinungen oder Befindlichkeiten gehe, sondern die Behörde schlicht das Gesetz anwende – unter diesen Voraussetzungen bestehe kein Spielraum für Kompromisse und kein Bedarf an einer Schlichtungsverhandlung, die auf das Schaffen von gegenseitigem Verständnis ausgelegt ist, da es bei der Anwendung eines Gesetzes lediglich darum gehen kann, offene Rechtsfragen durch eine richterliche Behörde zu klären.

Die Frage, ob das Schlichtungsverfahren zwingend zu durchlaufen sei, wurde auch in den Gesprächen mit den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern sowie dem EDÖB ange-

sprochen. Während dies grossmehrheitlich aus Sicht der Gesprächspartnerinnen und -partner geprüft werden könnte, gehen die Meinungen auseinander, ob es der gesuchstellenden Person, der betroffenen Behörde oder beiden offen gelassen werden soll, ob sie den Weg über das Schlichtungsverfahren oder der direkten Verfügung wählen möchten.

12.5 Beurteilung durch die Gesuchstellenden

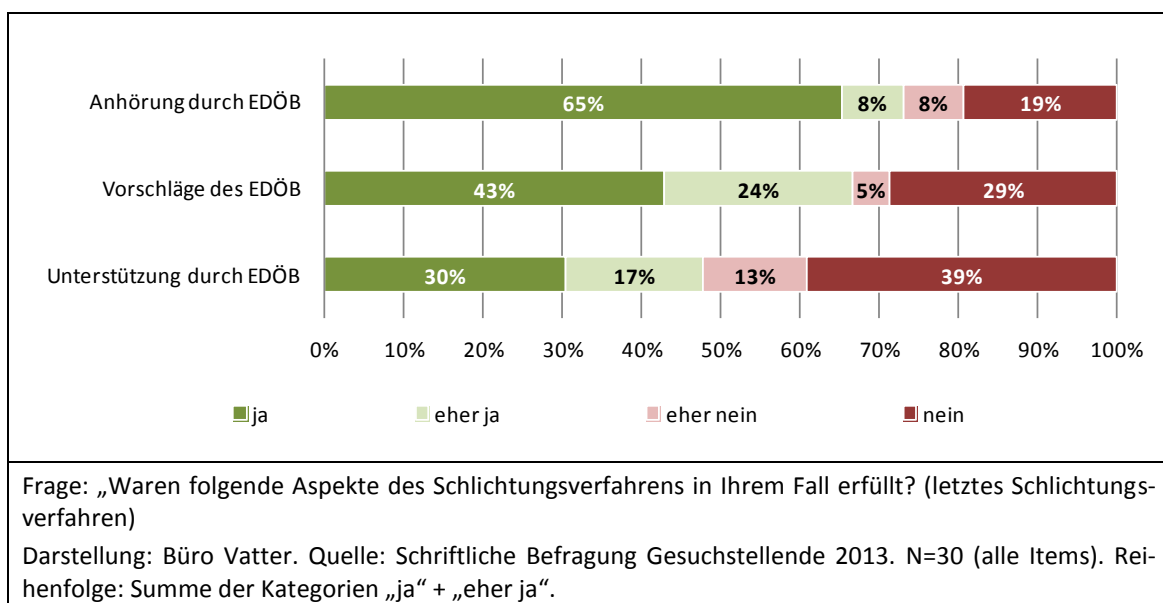
12.5.1 Persönliche Einschätzungen zum Schlichtungsverfahren

Von den insgesamt 57 Personen, die den Online-Fragebogen vollständig ausfüllten, haben gut die Hälfte (30 Personen) bereits mindestens einmal einen Schlichtungsantrag gestellt; 11 Personen haben bereits mehrere Anträge gestellt. Diese Personen wurden zur Behandlung und zum Ergebnis ihres Schlichtungsantrags befragt. Diejenigen Schlichtungsanträge, auf die sich die Antworten der Befragten beziehen, stammen alle aus dem Zeitraum zwischen 2011 und 2014.

Ablauf des Schlichtungsverfahrens

Bezüglich des konkreten Ablaufs des Schlichtungsverfahrens wurde zunächst erhoben, ob die Befragten bei ihrem Schlichtungsverfahren an einer Schlichtungssitzung gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertreter der zuständigen Behörde teilnahmen. Dies war bei einem Fünftel der Antwortenden (5 von 25 Personen) der Fall; bei 20 Personen kam es zu keiner Schlichtungssitzung, in 5 Fällen war das Verfahren noch hängig.

Abbildung 12-5: Einschätzungen zur Rolle des EDÖB während dem Schlichtungsverfahren



Die Befragten wurden auch um eine Einschätzung zur Rolle des EDÖB während des Schlichtungsverfahrens gebeten (Abbildung 12-5). Mehrheitlich positiv bewerten die Antwortenden, dass sie vom EDÖB angehört worden seien und ihre Position darlegen konnten. Ebenfalls habe der EDÖB in den meisten Fällen eigene Vorschläge eingebracht, wie aus seiner Sicht eine Einigung erzielt werden könnte. Hinsichtlich der Frage ob der EDÖB die beteiligten Parteien unterstützt habe, selbst eine Lösung zu finden, sind die Antwortenden geteilter Meinung: Gut die Hälfte stimmt zumindest eher zu; auffallend ist der hohe Anteil von Personen, die dieser Aussage gar nicht zustimmen. Die Fragen konnten von denjenigen Antragstellenden, deren Gesuch noch hängig war, nicht beurteilt werden.

Ausgang des Schlichtungsverfahrens, weitere Schritte

Der Ausgang der Schlichtungsverfahren, auf die sich die Befragten in der Online Befragung beziehen, ist in Tabelle 12-4 zusammengefasst. Insgesamt konnte in 7 der 30 Fälle im Rahmen des Schlichtungsverfahrens eine Einigung erzielt werden, wobei es in 5 Fällen zu einem Kompromiss zwischen der gesuchstellenden Person und der zuständigen Behörde kam. Kam es zu keiner Einigung (insgesamt 13 Fälle), so wurde der Zugang drei Gesuchstellenden aufgrund der Empfehlung des EDÖB in zufriedenstellender Weise gewährt. In den anderen 10 Fällen hatte die Empfehlung keine unmittelbare Wirkung und der Zugang wurde gar nicht oder in nicht zufriedenstellender Weise gewährt. 10 Personen konnten sich zu dieser Frage nicht äussern; deren Verfahren dürfte mehrheitlich noch im Gange sein.

Tabelle 12-4: Ausgang des Schlichtungsverfahrens

Ausgang	Beschreibung	Anzahl	in %
Einigung erzielt	Zugang vollständig gewährt	2	7%
	Zugang teilweise gewährt	5	17%
	Verzicht auf Zugang	0	0
Keine Einigung erzielt	Behörde folgt der Empfehlung EDÖB	3	10%
	Behörde folgt Empfehlung EDÖB nicht	10	33%
Keine Beantwortung möglich		10	33%

Quelle: Schriftliche Befragung Gesuchstellende 2013. N=30. Frage: „Was war das Ergebnis des letzten Schlichtungsverfahrens, in das Sie involviert waren?“

In fünf Fällen kam es zum Erlass einer Verfügung gemäss Art. 15 Abs. 1 oder Abs. 2 BGÖ. Drei Befragte begründeten in der Online Befragung, weshalb sie keinen Erlass einer Verfügung verlangt haben. Ein Befragter argumentierte, dass er die Erfolgsaussichten einer Beschwerde als gering einstufte und deshalb verzichtete. Ein weiterer Befragter begründete seinen Entscheid damit, dass das Bedürfnis auf Zugang zu den nachgefragten Dokumenten zu diesem Zeitpunkt nicht mehr existierte, da inzwischen aktuellere Dokumente vorliegen würden. Eine dritte befragte Person schliesslich hatte keine Motivation, sich auf ein langes Gerichtsverfahren einzulassen.

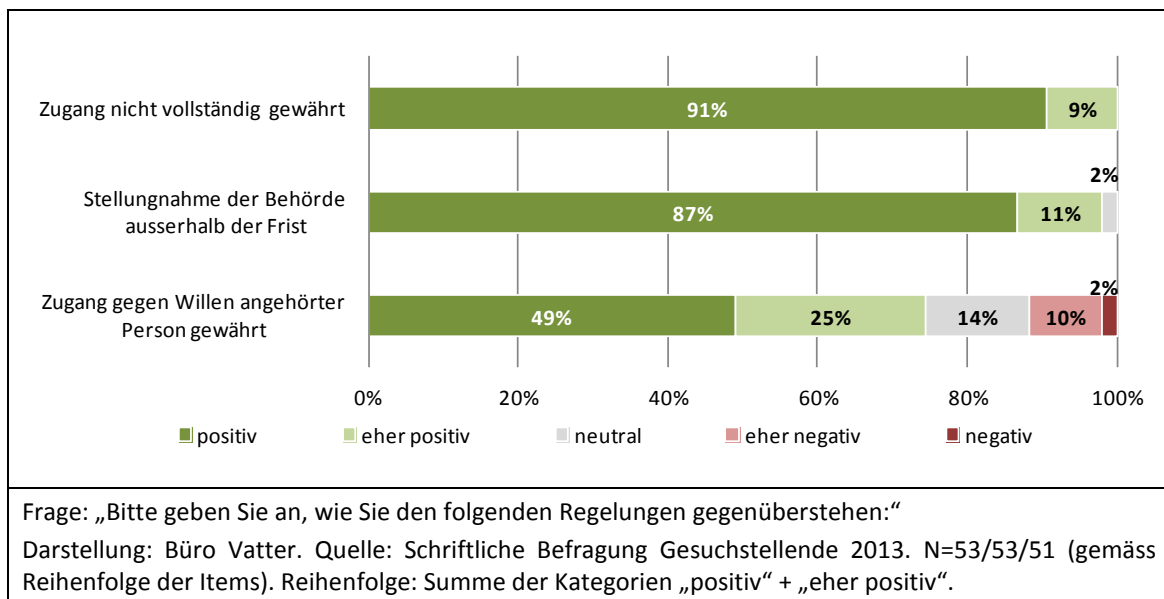
Die Empfehlung des EDÖB wird von denjenigen Gesuchstellenden, die ein Schlichtungsverfahren absolvierten und bei denen es zu einer Empfehlung kam, in 6 von 9 Fällen als hilfreich eingestuft. Die Gesuchstellenden begrüßen vor allem die fundierte rechtliche Begründung des EDÖB, die bspw. für den Entscheid, ob ein Beschwerdeverfahren eingeleitet werden soll, eine wichtige Rolle spielen dürfte. Die negativen Einschätzungen von 3 Gesuchstellenden begründen sich damit, dass diese Personen mit der materiellen Einschätzungen des EDÖB nicht einverstanden waren.

Die 5 Gesuchstellenden, bei denen im Anschluss an die Empfehlung des EDÖB eine Verfügung erlassen wurde, leiteten eine Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht ein (3 Medienschaffende, 2 Vertreterinnen bzw. Vertreter eines Vereins/NGO).

12.5.2 Allgemeine Einschätzungen zum Schlichtungsverfahren

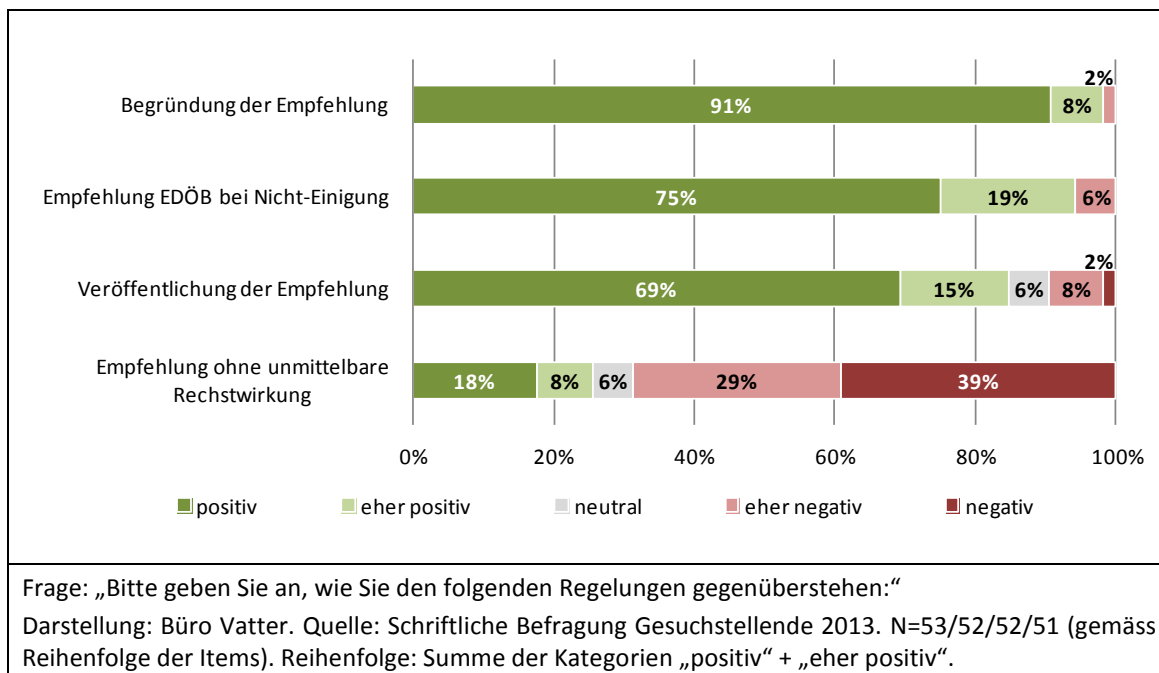
Im Rahmen der Online-Befragung konnten die Befragten ihre Meinung zu verschiedenen Aspekten des Schlichtungsverfahrens äussern.

In Abbildung 12-6 sind die Einschätzungen der Antwortenden zu verschiedenen Voraussetzungen, unter denen ein Schlichtungsantrag gestellt werden kann, widergegeben. Die Antwortenden sind der Meinung, dass das BGÖ die Möglichkeit eines Schlichtungsverfahrens vorsehen sollte, wenn der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird (alle Antwortenden zumindest eher positiv) und wenn die Behörde zu einem Gesuch nicht fristgerecht Stellung bezieht (alle bis auf einen Antwortenden zumindest eher positiv). Etwas weniger ausgeprägt, aber immer noch deutlich ist die Haltung unter den Antwortenden, dass auch eine nach Art. 11 BGÖ angehörte Person einen Schlichtungsantrag stellen kann, wenn die Behörde gegen ihren Willen den Zugang gewähren will. Praktisch unbestritten ist ausserdem, dass für das Schlichtungsverfahren keine Gebühr erhoben wird: 50 der 54 Personen, welche diese Frage beantwortet haben, beurteilen dies zumindest eher positiv (davon deren 46 positiv).

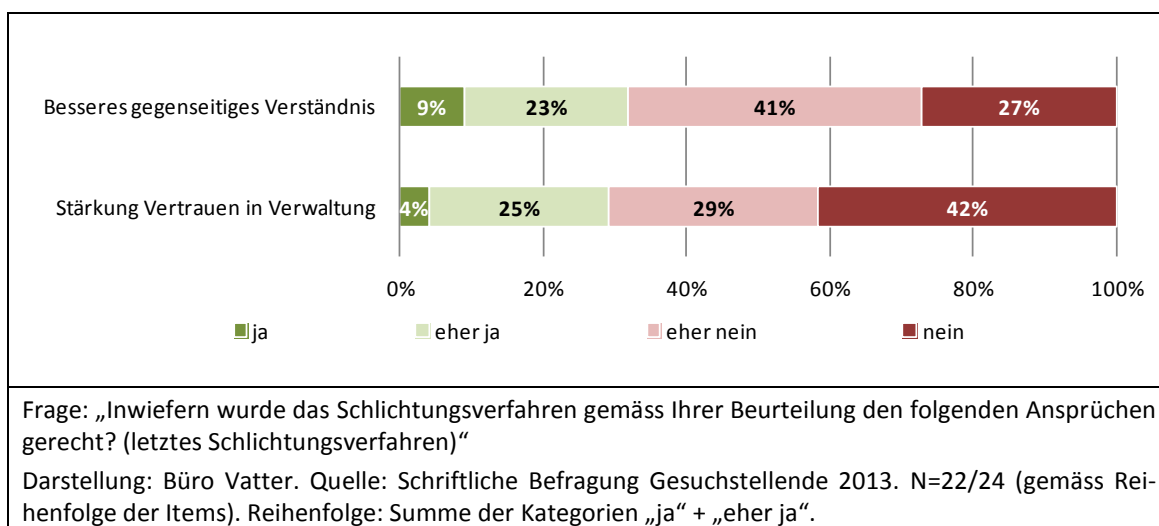
Abbildung 12-6: Voraussetzungen Schlichtungsantrag

Die Befragten konnten sich weiter zu verschiedenen Eigenschaften der Empfehlung des EDÖB äussern (Abbildung 12-7). Grossmehrheitlich begrüssen die Antwortenden, dass der EDÖB, wenn im Schlichtungsverfahren keine Einigung erzielt werden kann, eine Empfehlung erlässt ebenso wie deren Veröffentlichung. Besonders begrüsst wird (von fast allen) Antwortenden die Praxis des EDÖB, seine Empfehlungen zu begründen. Gleichzeitig beurteilen drei Viertel der Antwortenden den Umstand, dass die Empfehlung des EDÖB keine unmittelbare Rechtswirkung hat, negativ oder eher negativ.

Schliesslich beurteilen die Beantwortenden mehrheitlich zumindest eher positiv (46 von 53 Personen, die diese Frage beantwortet haben), dass das Schlichtungsverfahren dem gerichtlichen Verfahren vorgeschaltet ist. 5 Personen beurteilen dies eher negativ oder negativ.

Abbildung 12-7: Eigenschaften der Empfehlung des EDÖB

Die Ansprüche, das Vertrauen in die Verwaltung zu stärken, sowie ein besseres gegenseitiges Verständnis zwischen Gesuchstellenden und verantwortlichen Behörden zu schaffen, konnte das Schlichtungsverfahren gemäss den Einschätzungen der Antwortenden mehrheitlich nicht erfüllen (Abbildung 12-8).

Abbildung 12-8: Eigenschaften der Schlichtungsverfahrens

Dauer des Schlichtungsverfahrens

Von den 30 Personen, die einen Schlichtungsantrag eingereicht hatte, konnte nur in zwei Fällen die vorgesehene Frist von 30 Tagen eingehalten werden (schriftliche Befragung; 2

Personen: keine Beantwortung möglich). Die Befragten konnten in der schriftlichen Befragung angeben, wie lange die Frist bis zum Abschluss des Verfahrens ungefähr dauerte. Von den 20 Personen, die dazu eine Angabe machten, dauerte das Verfahren in 7 Fällen mehr als ein Jahr, in 8 Fällen zwischen einem halben Jahr und einem Jahr. In den restlichen 5 Fällen lag die Verfahrensdauer zwischen der vorgesehenen Frist von 30 Tagen und einem halben Jahr.

Für gut zwei Drittel der Antwortenden, die sich zu einem Schlichtungsverfahren äusserten (21 von 30 Personen), wäre die (vorgesehene) Verfahrensdauer von 30 Tagen notwendig gewesen, um ihren Informationsbedürfnissen optimal Rechnung zu tragen können. Für 5 Befragten wäre eine kürzere Verfahrensdauer notwendig gewesen. Lediglich für 2 Befragte wäre auch eine längere Verfahrensdauer (konkret: zwei Monate) in Betracht gekommen.

12.5.3 Medien

Das Schlichtungsverfahren wird von einem Teil der befragten Medienexperten als sinnvolle Institution beurteilt, die es ermöglicht kostenlos, ohne eine Anwältin oder einen Anwalt beizuziehen und ohne grossen Zeitaufwand den Streitfall zu lösen. Durch die Empfehlungen des EDÖB konnten zudem Richtlinien geschaffen werden, wie das BGÖ umzusetzen ist; damit stellt der EDÖB in dieser Auffassung in einem gewissen Mass den Motor der Umsetzung des BGÖ dar. Die Akzeptanz der Empfehlung des EDÖB scheint aufgrund einzelner Aussagen in den Gesprächen mit den Medienexperten hoch zu sein: Wenn das Verfahren weitergezogen wird durch Medienschaffende, stützen sich diese insbesondere auf die Empfehlung des EDÖB, da diese eine fundierte juristische Einschätzung bietet. Stützt der EDÖB die Sicht der Behörden, wird dies umgekehrt dahingehend interpretiert, dass der Weiterzug an das Bundesverwaltungsgericht nicht angezeigt ist.

Einzelne Medienexperten sind hingegen der Auffassung, dass das Schlichtungsverfahren zu schwerfällig und kompliziert ist.

Generell ist aus Sicht der befragten Medienexperten die Dauer des Schlichtungsverfahrens ungeeignet für Medien im Hinblick auf den Zugang zu Dokumenten. Einzelne Medienexperten sind der Auffassung, dass durch die Dauer des Schlichtungsverfahrens das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten in diesen Fällen faktisch ausgehebelt wird und sich dies insgesamt negativ auf die Glaubwürdigkeit der Gesetzgebung auswirkt.

Die Möglichkeit, direkt an ein Gericht zu gelangen, ohne das Schlichtungsverfahren durchlaufen zu müssen, wird von einem Teil der Medienexperten lediglich dann befürwortet, wenn die Fristen des Schlichtungsverfahrens auch in Zukunft in diesem Mass nicht eingehalten werden können. Ein anderer Teil der befragten Medienexperten ist der Ansicht, dass es möglich sein sollte, direkt eine Verfügung zu verlangen, wenn die Behörde den Zugang zu einem Dokument nicht gewähren will. Oder allenfalls die Kompetenzen des EDÖB dahingehend auszubauen, dass dieser eine Verfügung anstelle einer Empfehlung erlassen

kann. Ein weiterer Teil der befragten Medienexperten weist darauf hin, dass die Medienschaffenden in der Regel über keine Ressourcen für Gerichtsverfahren verfügen.

12.6 Auswertung der Feedbackbogen des EDÖB zur Schlichtungsverfahren

Der EDÖB verteilt seit 2010 im Anschluss an mündliche Schlichtungsverhandlungen sogenannte „Feedbackbogen“, in denen sich die Teilnehmenden (Antragstellende, VertreterInnen Bundesverwaltung) zum Verlauf und zum Ergebnis der Schlichtungsverhandlung äussern können. Für die Evaluation wurden 52 Feedbackbogen (27 Bogen von VertreterInnen der Bundesverwaltung, 25 Bogen von Antragstellenden) ausgewertet. Die Feedbackbogen beziehen sich insgesamt auf 19 Schlichtungsverfahren; pro Verfahren liegen zwischen einem und sechs Feedbackbogen vor. Die Ergebnisse der Feedbackbogen sind nur begrenzt mit den Ergebnissen der schriftlichen Befragung der Nutzerinnen und Nutzer vergleichbar, da sich die Grundgesamtheiten unterscheiden (Teilnehmende an mündlichen Sitzungsverhandlungen, Gesamtheit der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller des Jahres 2013).

Auswertung quantitativer Antworten

In Tabelle 12-5 werden die Ergebnisse der Auswertung des quantitativen Teils des Fragebogens dargestellt. In der ersten Spalte werden die konkrete Fragestellung sowie die Eckwerte der Skala aufgeführt.

Die Daten zeigen, dass die Beteiligten verschiedenen Aspekten der Schlichtungsverhandlungen positiv gegenüberstehen: Die Befragten sind mit dem Verlauf der Schlichtungsverhandlung insgesamt zufrieden (Frage 1), finden, dass diese in einem Klima des Vertrauens stattgefunden habe (Frage 2) und beurteilen auch die Verhandlung insgesamt (unabhängig vom Resultat) positiv (Frage 9). Sehr gut beurteilt wird die Rolle der/des Mitarbeitenden des EDÖB (Fragen 3-5): Die Befragten haben den Eindruck, dass die Schlichtung gerecht geführt worden ist und dass ihre Anliegen von den Schlichtungspersonen ernst genommen wurden; auch werden die Schlichtungspersonen als neutral und objektiv beurteilt. Die Unterschiede zwischen den Antragstellenden und den Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung sind bei diesen Aspekten gering.

Die Beteiligten beurteilen im Vergleich dazu negativ, inwieweit das Gegenüber (Antragstellende, VertreterInnen Bundesverwaltung) in der Verhandlung die eigenen Anliegen gehört habe und darauf eingegangen sei (Frage 6).

Tabelle 12-5: Auswertung der Feedbackbogen, arithmetischer Mittelwert

Frage	Total	AS	BV
1. „Ich bin mit dem Verlauf der Schlichtungsverhandlung zufrieden.“ (zufrieden – nicht zufrieden)	4.4	4.4	4.3
2. „Ich bin der Meinung, dass die Schlichtungsverhandlung in einem Klima des Vertrauens stattgefunden hat.“ (trifft zu – trifft nicht zu)	4.5	4.5	4.5
3. „Ich habe den Eindruck, dass die Schlichtung fair und gerecht geführt wurde.“ (trifft zu – trifft nicht zu)	4.8	4.8	4.8
4. „Ich habe den Eindruck, dass die Schlichtungspersonen meine Anliegen gehört und Ernst genommen haben sowie darauf eingegangen sind.“ (trifft zu – trifft nicht zu)	4.8	4.9	4.7
5. „Ich habe die Schlichtungsperson(en) als neutral und objektiv erlebt.“ (trifft zu – trifft nicht zu)	4.8	4.9	4.7
6. „Ich hatte den Eindruck, dass die Verwaltungsbehörde, respektive die antragstellende Person, meine Anliegen gehört hat und darauf eingegangen ist.“ (trifft zu – trifft nicht zu)	3.8	3.8	3.8
7. „Das Sitzungszimmer wirkte auf mich“ (angenehm – nicht angenehm)	3.9	3.9	4.0
8. „Ich bin insgesamt mit dem Ergebnis der Schlichtungsverhandlung“ (zufrieden – nicht zufrieden)	4.2	4.0	4.4
9. „Insgesamt beurteile ich die Schlichtungsverhandlung – unabhängig vom Resultat – als“ (positiv – negativ)	4.6	4.7	4.6
<i>N</i>	52	25	27

Berechnungen: Büro Vatter. Erläuterungen: Die Zahlen geben arithmetische Durchschnittswerte wieder. Antwortskala: 1 (negativste Kategorie) bis 5 (positivste Kategorie) AS: Antragstellende; BV: VertreterInnen Bundesverwaltung.

Die deutlichste Differenz zwischen den Antragstellenden und den Vertreterinnen/Vertreter der Bundesverwaltung zeigt sich bei der Beurteilung des Ergebnisses der Schlichtungsverhandlung (Frage 8): Die Vertreterinnen/Vertreter der Bundesverwaltung sind insgesamt etwas zufriedener mit dem Ergebnis der Schlichtungsverhandlung. Die von den Befragten verfassten Kommentare zu dieser Frage lassen den Schluss zu, dass die Unterschiede auf Verhandlungen zurückzuführen sind, in denen es zu keiner Einigung kam und die Antragstellenden daher aufgrund des Ergebnisses (kein Zugang zu den nachgefragten Dokumenten) die Verhandlung negativ beurteilten.

Im Zeitverlauf ist für sämtliche Fragestellungen eine Verbesserung des Mittelwertes festzustellen (Vergleich der arithmetischen Mittelwerte der Perioden 2010/2011 und 2012/2013/2014).

Auswertung qualitativer Antworten

Die Befragten konnten sich ausserdem dazu äussern, was für sie während dem Schlichtungsverfahren wichtig war, sowie Verbesserungsvorschläge und Anregungen anbringen.

Aus den qualitativen Antworten lassen sich folgende Aussagen zur Frage machen, was den Beteiligten in der Schlichtungsverhandlung besonders wichtig gewesen ist. Am häufigsten verbanden sowohl die Vertreterinnen/Vertreter der Bundesverwaltung als auch die Antragstellenden mit der Schlichtungsverhandlung die Erwartung, den eigenen Standpunkt darzulegen, die Motive resp. Argumente des Gegenübers zu erfahren und besser zu verstehen sowie auf dieser Basis eine gemeinsame Diskussion zu führen (je ca. 10 Nennungen von Vertreterinnen/Vertreter der Bundesverwaltung und Antragstellenden).

Die Klärung der konkreten Streitfrage wird im Vergleich dazu weniger häufig genannt (je drei Nennungen von Vertreterinnen/Vertreter der Bundesverwaltung und Antragstellenden).

Weitere, einzelne Nennungen betreffen:

- Kennenlernen des BGÖ
- Ablauf der Schlichtungsverhandlung (Offenheit, gerechtes Verfahren, Fokus auf Kernfragen, professionelle Leitung).

Im Rahmen der Verbesserungsvorschläge wurden folgende Punkte vorgebracht (Einnennungen):

- kürzere Dauer der Verhandlung
- Verhandlungs-/Diskussionsgegenstand zu Beginn festlegen
- Stellungnahme der Behörde der antragstellenden Person zugänglich machen
- beide Seiten jeweils als eine Partei behandeln (unabhängig der Anzahl Personen, die anwesend sind)
- Vorgespräche des EDÖB mit den Beteiligten zur vorgängigen Klärung des Sachverhalts
- Verbesserung der Rahmenbedingungen (z.B. wärmeres Zimmer, mehr Pausen)

12.7 Vergleich der Empfehlungen EDÖB mit Entscheiden der Gerichte des Bundes

Die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts, die auf der Webseite des EDÖB aufgelistet sind, sowie der einzige bisherige Entscheid des Bundesgerichts zum BGÖ (BGE 136 II 399), dem ein Schlichtungsverfahren beim EDÖB vorangegangen ist, wurden darauf geprüft, inwieweit die Empfehlungen des EDÖB durch die Gerichtsentscheide gestützt bzw. desavouiert wurden. Es handelt sich um insgesamt 21 Entscheide.

Nicht alle Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts konnten im Hinblick auf diese Grundfrage ausgewertet werden. So wurde bei vier Entscheiden nicht geprüft, ob bestimmte Dokumente herauszugeben sind (A-3363/2012 [Anfechtung der Kosten], A-1200/2012 [Anfechtung der Gebühren], A-6037/2011 [Anfechtung der Sistierung] und A-884/2012 [Nichteintreten; verspäteter Kostenvorschuss]). In einem anderen Fall (A-5489/2012) änderten sich während des Verfahrens die Sachverhaltsumstände (Bundesrat hatte inzwischen

über Gesuch zur Änderung der Allgemeinverbindlicherklärung entschieden), weshalb ein Vergleich der Empfehlungen EDÖB mit dem Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts nicht sinnvoll war. Damit blieben 16 Entscheide, die für die Auswertung massgebend waren (vgl. Anhang 9). Es wurden die folgenden Fragen geprüft:

Inwieweit haben die Gerichte des Bundes explizit auf Empfehlungen des EDÖB verwiesen?

Das Bundesverwaltungsgericht verwies in sieben Fällen explizit auf die Empfehlung des EDÖB (A-4500/2013, A-2434/2013, A-2064/2013, A-4962/2012, A-1156/2011, A-1135/2011 und A-3192/2010).

Inwieweit entsprechen die Urteile der Gerichte des Bundes den Empfehlungen des EDÖB?

Der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts deckte sich in dreizehn Fällen ganz oder überwiegend mit der Empfehlung des EDÖB (A-5111/2013, A-4500/2013, A-2186/2013, A-2434/2013, A-2064/2013, A-4962/2012, A-4307/2010, A-1156/2011, A-1135/2011, A-3192/2010, A-3609/2010, A-3443/2010 und A-3631/2009).

In einem Fall deckte sich der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts teilweise mit der Empfehlung des EDÖB (vgl. A-4049/2009). Das Bundesverwaltungsgericht folgte der Empfehlung des EDÖB im Hinblick auf den Zugang zu den Dokumenten gemäss Gesuch. Weil inzwischen die zuständige Behörde einen politischen bzw. administrativen Entscheid gefällt hatte (Art. 8 Abs. 2 BGÖ) und weil aufgrund dieser Änderung des Sachverhalts die Herausgabe der Dokumente nicht mehr aufgeschoben werden konnte, kam es in einem Punkt zu einem andern Schluss, was zu einer weiterführenden Einsichtnahme führte, als sie der EDÖB empfohlen hatte.

Der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts deckte sich in zwei Fällen nicht mit der Empfehlung des EDÖB (A-2165/2009; A-7369/2006). Dieses Ergebnis relativiert sich jedoch bei näherer Betrachtung, denn das Bundesgericht hob einen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts auf und es wurde schliesslich gleich entschieden wie die Empfehlung des EDÖB gelautet hatte (A-2165/2009 und BGE 136 II 399). Sodann wurde in einem Fall die Sache an den EDÖB zur Durchführung des Schlichtungsverfahrens zurückgewiesen. Es wurde somit nicht materiell entschieden (A-7369/2006).

Fazit: In 14 Fällen deckte sich der Entscheid der Gerichte des Bundes mit den Empfehlungen des EDÖB; in einem Fall deckte er sich teilweise, wobei das Bundesverwaltungsgericht im Ergebnis weiter ging als der EDÖB und in einem weiteren Fall wurde schlussendlich materiell nicht entschieden. Es gab kein rechtsgültiges Urteil mit namhaften Abweichungen von den Empfehlungen des EDÖB.

Inwieweit konnten aufgrund der Rechtsprechung der Gerichte des Bundes Rechtsunsicherheiten behoben werden?

In diesem Rechtsgebiet wird den Rechtsanwendern in zahlreichen Bereichen ein Ermessen zuerkannt, denn es ist eine unüberschaubare Vielzahl von verschiedenen Konstellationen denkbar. Dementsprechend sind allgemeingültige Aussagen kaum möglich, ausser eine gleiche oder vergleichbare Sachlage wurde bereits einmal entschieden.

Es ist somit festzuhalten, dass lediglich im Einzelfall aufgrund der konkreten Umstände beurteilt werden kann, ob es sich z.B. bei einem Dokument/Schreiben um ein amtliches Dokument handelt. Es sind ausserdem Interessenabwägungen vorzunehmen, die ebenfalls nur im Zusammenhang mit dem konkreten Fall möglich sind. Explizit erwähnt werden kann ferner auch die Frage nach einer Anonymisierung, die unter Umständen sehr weit gehen kann. Auch diese kann nicht losgelöst von der konkreten Situation betrachtet werden.

Vor diesem Hintergrund kann es sein, dass mehr Rechtsunsicherheiten bestehen als in anderen Rechtsgebieten. Dies ist jedoch von der Natur der Sache und dem Gesetzgeber so angelegt. Eine aussergewöhnliche Rechtsunsicherheit ist nicht ersichtlich. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Rechtsunsicherheiten aufgrund der Entwicklung der Rechtsprechung im Lauf der Zeit abnehmen. Seit Inkrafttreten des BGÖ nahm das Bundesverwaltungsgericht zu mehreren Fragen Stellung. So besteht nunmehr eine Rechtspraxis zu klassifizierten Dokumenten bzw. zu verschiedenen Kategorien amtlicher Dokumente (z.B. Cockpits, Anhänge zu Mitberichten, Sitzungsprotokolle, insb. einer ausserparlamentarischen Kommission). In mehreren Urteilen hat sich das BVGer auch mit der Koordination von BGÖ und DSG und in einem Fall mit der Anwendung des BGÖ auf eine Behörde mit Aufsichtsfunktion beschäftigt.

Wer hat das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet?

Die Verfahren wurden – in jenen Fällen, bei denen dies ersichtlich ist – von Privatpersonen (inkl. Verbände, Vereine, Kommissionen) sowie von Medienschaffenden eingeleitet.

Wer hat Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht?

In dem vom Bundesgericht beurteilten Fall ging die Beschwerde von einem Journalisten bzw. einer Journalistin (als Nachfolgerin des Journalisten beim Journal „La Liberté“) aus.

12.8 Zwischenfazit

Das Schlichtungsverfahren wird von unterschiedlichen Kategorien von Gesuchstellenden in Anspruch genommen: Am häufigsten nutzen es Journalistinnen und Journalisten, gefolgt von Privaten; aber auch Interessenvertreterinnen und -vertreter, Rechtsanwältinnen und -anwälte sowie Unternehmen stellen regelmässig Anträge. In rund 30% der Fälle, in

denen der Zugang zu einem amtlichen Dokument von der Behörde ganz oder teilweise verweigert wird, kommt es zu einem Schlichtungsantrag an den EDÖB; in den Jahren 2012 und 2013 entsprach dies 79 resp. 76 Anträgen. Die Gesuchstellenden nutzen somit nicht in allen Fällen die Möglichkeit eines Schlichtungsverfahrens. Eine zunehmende Nutzung lässt sich bis zum heutigen Zeitpunkt anhand der Daten nicht feststellen.

Die Auswertung von 106 abgeschlossenen Schlichtungsanträgen zeigt, dass bei gut 20% der Anträge die Voraussetzungen für ein Schlichtungsverfahren nicht erfüllt waren; insbesondere bei Privaten trat dieser Fall überdurchschnittlich häufig auf (14 von 30 Fällen). Dies deutet darauf hin, dass das Verfahren bzw. dessen Voraussetzungen zum Teil noch zu wenig bekannt sein dürften. Daneben kommt es zum Teil zu einem Rückzug des Antrags. Bei rund einem Fünftel der eingereichten Schlichtungsanträge wurde eine erfolgreiche Schlichtung zwischen den Beteiligten erzielt. Häufiger ist dagegen, dass keine Einigung erzielt wird und der EDÖB eine Empfehlung abgibt.

Von den insgesamt 50 Empfehlungen des EDÖB, die im Anschluss an die 106 ausgewerteten Schlichtungsanträgen formuliert worden sind, entfaltete rund die Hälfte eine direkte Wirkung, indem sie von der antragstellenden Person oder der betroffenen Behörde akzeptiert wurden. Insbesondere die antragstellenden Personen verlangten im Anschluss an eine Empfehlung zu ihren Ungunsten selten (in 7% der Fälle) eine Verfügung – dies spricht für eine hohe Akzeptanz der Empfehlung des EDÖB bei den Gesuchstellenden, könnte aber auch darauf hindeuten, dass der Gerichtsweg für die Gesuchstellenden in der Regel eine zu hohe Hürde darstellt. Die betroffenen Behörden dagegen akzeptierten Empfehlungen im Sinne der Antragstellenden häufig nicht und erliessen von Amtes wegen eine Verfügung (in 62% der Empfehlungen, die zu ihren Ungunsten ausfallen). Der Rechtsweg wurde in mehr als der Hälfte der Fälle (in 14 von 24 Fällen), in denen es zu einer Verfügung kam, beschritten.

Inwiefern durch das Schlichtungsverfahren Gerichtsverfahren verhindert werden, kann aufgrund der gemachten Auswertungen nur sehr begrenzt beurteilt werden, da es sich nicht ermitteln lässt, in wie vielen Fällen der Rechtsweg beschritten worden wäre, wenn es kein Schlichtungsverfahren gäbe. Eine unmittelbare Wirkung des Schlichtungsverfahrens dürfte in jenen Fällen bestehen, in denen die Empfehlung die Haltung der Behörden stützt und die Gesuchstellenden aufgrund der Argumentation des EDÖB auf eine Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht verzichten. Die schriftliche Befragung hat Hinweise auf einen solchen Effekt gegeben. Allerdings gibt es weitere Gründe, weshalb Gesuchstellende auf eine Beschwerde verzichten (z.B. Informationsbedürfnis nicht mehr aktuell, Dauer und Kosten eines Gerichtsverfahrens). Aus Sicht der Forschenden ist es plausibel, dass mit einem Teil der erfolgreichen Schlichtungen und der akzeptierten Empfehlungen ein Gerichtsverfahren verhindert werden konnte. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Hürden für ein Schlichtungsverfahren deutlich tiefer sind als für den Rechtsweg, und somit nicht ohne Weiteres daraus der Schluss gezogen werden kann, dass die Gesuchstellenden

statt eines Schlichtungsverfahrens ein Gerichtsverfahren angestrebt hätten, wenn diese Möglichkeit bestanden hätte.

Im Rahmen einer juristischen Analyse wurde in 21 Fällen untersucht, inwieweit die Empfehlungen des EDÖB vor Gericht gestützt werden. Dies war in der Regel der Fall: Es gab kein rechtsgültiges Urteil mit namhaften Abweichungen von den Empfehlungen des EDÖB. Teilweise verweist das Bundesverwaltungsgericht in seinen Urteilen explizit auf die Empfehlung des EDÖB (in 7 Fällen). Bislang hat die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in einzelnen Fällen dazu beigetragen, Rechtsunsicherheiten abzubauen, z.B. bezüglich klassifizierter Dokumente resp. verschiedener Kategorien amtlicher Dokumente.

Das Hauptproblem des Schlichtungsverfahrens liegt gegenwärtig in der zu langen Dauer. Während die Gesuchstellenden die Frist von 30 Tagen in der Regel als sinnvoll erachten, gibt der EDÖB zu bedenken, dass diese selbst bei optimalen Ressourcen aus praktischen Gründen nicht realistisch ist. Die lange Dauer des Schlichtungsverfahrens stellt gegenwärtig faktisch eine Begrenzung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten dar. Zudem kann die voraussichtliche Dauer eines Schlichtungsverfahrens von Behörden dazu verwendet werden, den Zugang zu amtlichen Dokumenten aufzuschieben mit der Erwartung, dass die Brisanz der fraglichen Dokumente im Zeitverlauf abnimmt.

Aus Sicht der Forschenden wäre eine Beschleunigung des Schlichtungsverfahrens bei gleichbleibender Gründlichkeit wünschenswert. Ein Ansatzpunkt könnte in der Erhöhung der Ressourcen des EDÖB bestehen. Aufgrund der Untersuchungsanlage können die Forschenden jedoch nicht abschliessend beurteilen, ob es möglich wäre, das Schlichtungsverfahren damit ausreichend zu beschleunigen, ohne dass ein aus Sicht der Gesuchstellenden wichtiger Vorteil des bisherigen Verfahrens (Abklärungstiefe und ausführliche Begründung der Empfehlung) verloren ginge.

13 Wirkungen des BGÖ

Forschungsfragen

- Hat sich aus Sicht der Behörden, Gesuchstellenden und Medien das Vertrauen in die Verwaltung durch das BGÖ verbessert?
- Inwiefern erlaubt es das BGÖ den Gesuchstellenden die Arbeit der Behörden zu kontrollieren, Zugang zu behördlichen Informationsquellen zu erlangen, einen Nutzen aus den zur Verfügung gestellten Informationen (wirtschaftlich oder für eine Entscheidungsfindung) zu ziehen, zugänglich gemachte Dokumente in kommerzieller Hinsicht zu nutzen?
- Inwiefern sind die Medien der Ansicht, dass das BGÖ es ihnen erlaubt, Zugang zu behördlichen Informationsquellen zu erlangen, die Informationspolitik der Behörden zu fördern und ergänzen, einen Beitrag zur Transparenz der Arbeit der Behörden in der Bevölkerung zu leisten?
- Hat die Bundesverwaltung ihre Informationsaktivitäten seit dem Inkrafttreten des BGÖ verstärkt? Inwiefern antizipieren die Behörden die Informationsbedürfnisse der Öffentlichkeit und der Medien, indem sie bestimmte amtliche Dokumente publizieren?
- Wie wichtig ist die Transparenz in der strategischen Ausrichtung der Behörden bezüglich der Informationstätigkeit? Was ist dabei die Rolle der Leitungsorgane, des Öffentlichkeitsberaters/der Öffentlichkeitsberaterin?
- Erleichtert das Transparenzprinzip die Koordination zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten und verbessert das Informationsmanagement?
- Behindert das BGÖ die Behörden bei der Ausübung ihrer Aufgaben? Falls ja, inwiefern?
- Hat sich das Verhalten von Personen, die ein amtliches Dokument erstellen, aus Sicht der Behörden verändert (Selbstzensur, Informationsverlust)?
- Wird das BGÖ aus Sicht der Behörden von bestimmten Akteuren (Konkurrenzfirmen, Anwälte/Anwältinnen) dazu verwendet, um sich auf der Grundlage der erhaltenen Informationen ökonomische Vorteile zu verschaffen oder Beweismittel in Rechtsverfahren zu erlangen?
- Hat sich aus Sicht der Behörden und Medien die Strategie der Informationsbeschaffung der Medien durch das BGÖ dahingehend verändert, dass diese die Beschaffung von amtlichen Dokumenten Indiskretionen oder anderen Informationslecks vorziehen?

13.1 Einschätzungen der Behörden

In den vertiefenden Gesprächen mit den Behörden wurde thematisiert, ob und inwiefern sich die Inkraftsetzung des BGÖ auf die Behörde ausgewirkt hat.

13.1.1 Transparenz der Behörden

Etwas mehr als die Hälfte der befragten Behörden gibt an, dass die Behörde offener und transparenter geworden ist; das BGÖ war dabei in der Regel nur teilweise der entscheidende Auslöser. Die neuen Kommunikationsmöglichkeiten, die durch das Internet geschaffen wurden, ermöglichen eine verstärkte aktive Kommunikation der Behörden, was insgesamt zu einer Öffnung geführt hat. Dennoch lässt sich in diesen Behörden ein Paradigmenwechsel, der durch das BGÖ eingeleitet wurde, feststellen, der allerdings in den meisten Fällen noch nicht abgeschlossen ist: Während die Wende zur Transparenz in der Regel für einige Bereiche der entsprechenden Behörden mit keinen besonderen Widerständen verbunden war, ist dieser Wandel augenscheinlich insbesondere in denjenigen Bereichen noch nicht vollständig vollzogen, in denen vor dem BGÖ eine strikte Geheimhaltungspflicht herrschte. Der Druck, der durch das BGÖ geschaffen wurde, dass eine Behörde begründen muss, weshalb der Zugang zu einem bestimmten Dokument nicht gewährt werden kann, stellt in der Regel einen positiven Einflussfaktor auf die Schaffung von Transparenz dar. So haben mehrere Behörden berichtet, dass dies dazu geführt habe, dass Dokumente oder Daten, zu denen in einer ersten Reaktion der Zugang verweigert wurde, schliesslich von der Behörde aktiv auf der Website veröffentlicht wurden – die Notwendigkeit, den Bedarf an Geheimhaltung zu begründen, kann daher eindeutig dazu führen, dass mehr Informationen der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Der Paradigmenwechsel ist dabei stark mit den Personen in den verschiedenen Behörden verknüpft – so haben unter anderem auch Personalfluktuationen dazu geführt, dass eine Öffnung bestimmter Bereiche oder der Behörde insgesamt stattgefunden hat.

Eine knappe Minderheit der Behörden stellt sich auf den Standpunkt, dass die Behörde der gesetzlichen Verpflichtung, zu bestimmten Themen zu kommunizieren, ohne Einfluss des BGÖ nachkommt und diese teilweise deutlich überschreitet. Auch hier sind sicherlich die neuen Kommunikationstechnologien entscheidend. Kommuniziert wird, was aus Sicht der Behörde einem öffentlichen Interesse entspricht oder generell die Öffentlichkeit allenfalls interessieren könnte, auch über die gesetzlich festgelegte Informationspflicht hinaus. In einzelnen dieser Behörden wird zu Bereichen, die auch vor dem BGÖ der Geheimhaltungspflicht unterlagen, weiterhin aufgrund einer Spezialgesetzgebung nicht Zugang gewährt; in mindestens einem Fall ist die Einführung einer entsprechenden Bestimmung in die Spezialgesetzgebung geplant (vgl. Kapitel 10.3). Das Gros dieser Behörden ist der Auffassung, dass für den Zugang zu Informationen, die über die Informationen hinausgehen, die auch ohne BGÖ publiziert würden, eher kein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe.

Im Bereich der Umweltinformationen wird die Umsetzung des BGÖ durch die Aarhus-Konvention²⁸ positiv unterstützt, da im Rahmen dieser Konvention ebenfalls weitreichende Zugangsrechte zu behördlichen Dokumenten vorgesehen ist.

13.1.2 Verhinderung von Indiskretionen

Das BGÖ kann aus Sicht der Gesprächspartnerinnen und -gesprächspartner, die sich dazu geäußert haben, tendenziell eher nicht dazu beitragen, dass Indiskretionen verhindert werden. So betreffen Indiskretionen Dokumente, die nicht zugänglich wären nach BGÖ oder zu denen der Zugang verweigert würde und andererseits werden die interessanten Informationen auch gerade in diesen Dokumenten vermutet, die nicht jedermann mit einem BGÖ-Gesuch in Erfahrung bringen könnte.

13.1.3 Kontrolle der Verwaltung

Die bekannt gewordenen, medial aufgearbeiteten Fälle, die infolge von BGÖ-Gesuchen entstanden sind, werden von den Gesprächspartnerinnen und -partnern, die sich dazu geäußert haben, insgesamt als positiv hinsichtlich der generellen Verwaltungstätigkeit und des Verhaltens von Verwaltungsangestellten wahrgenommen; Stichworte sind insbesondere Korruptionsbekämpfung und Erhöhung der Qualität der Arbeit. So stellen aus Sicht verschiedener Gesprächspartnerinnen und -partner bekannt gewordene Fälle einen Reputationsschaden für die betreffenden Behörden und Departemente dar und haben somit unmittelbar Auswirkungen auf die Verwaltungstätigkeit.

Insbesondere aus Sicht einzelner Aufsichtsbehörden stellt sich aber die Frage, ob die Kontrolle ihrer Tätigkeit durch die Öffentlichkeit bzw. die Medien sinnvoll ist. Dies insbesondere in Anbetracht des Umstands, dass diese Behörden in der Regel geeigneten, spezifischen Kontrollinstanzen unterstellt sind und es dieser Art „öffentlicher Kontrolle, daher aus ihrer Sicht nicht bedarf. Wo aus Sicht der politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger allenfalls solche Kontrollinstanzen fehlen, wäre es nach Einschätzung dieser Behörden sinnvoller, wenn solche installiert werden, anstatt eine solche Kontrolle via BGÖ etablieren zu wollen. In den Gesprächen mit den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern sowie dem EDÖB wurde dieses Thema von einzelnen Personen ebenfalls aufgebracht: Diese äusserten Bedenken, dass ein Ausschluss eines bestimmten Teils der Arbeit dieser Behörden oder der Behörden integral vom BGÖ bedeuten würde, dass neue ‚Dunkelkammern‘ entstehen, die der Kontrolle der Öffentlichkeit entzogen wären – die Vorteile, die hinsichtlich der Kontrollfunktion mit dem BGÖ geschaffen wurden (Korruptionsbekämpfung, Erhöhung der Qualität der Arbeit), würde somit wegfallen.

²⁸ <http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=de&msg-id=43951>.

13.1.4 Vertrauen in die Verwaltung

In mehreren Gesprächen wurde erwähnt, dass das BGÖ bei den gesuchstellenden Personen Erwartungen geweckt hat, die so nicht in jedem Fall erfüllt werden können – weiterhin bestehen gewisse Informationen, zu denen nicht Zugang gewährt werden kann; das Verständnis dafür ist gemäss Einschätzung der Gesprächspartnerinnen und -partner nicht immer vorhanden. Diese teilweise bestehende Wahrnehmung von gesuchstellenden Personen, dass die Behörden wichtige Informationen zurückhalten wollen, schürt in gewissen Fällen gar das Misstrauen den Behörden gegenüber. Dies umso mehr, wenn der Zugang im Interesse der Öffentlichkeit nicht gewährt wird (bspw. sicherheitsrelevante Informationen; Schutz von Anlagen vor Sabotage und Terrorismus etc.).

13.1.5 Rationalisierung der Verwaltung

Das BGÖ hat aus Sicht einzelner Behörden konkrete Auswirkungen auf die generelle Arbeit. Vereinzelt wird erwähnt, dass das BGÖ generell den Druck auf die Behörden verstärkt hat, gründlich zu arbeiten; so werden Dokumente sorgfältiger verfasst, da sie nun im Prinzip öffentlich sein können, und es wird versucht, deutliche und eindeutige Begriffe zu verwenden. In einigen Fällen werden Datenbanken, die nicht im Hinblick auf das Herausziehen bestimmter Datensätze erstellt wurden, dahingehend modifiziert, dass bei entsprechenden Gesuchen der Zugang zu den gewünschten Informationen einfacher handhabbar ist.

Vereinzelt wird erwähnt, dass in bestimmten Situationen den Mitarbeitenden geraten wird, die Informationen nicht zu verschriftlichen oder lediglich Handnotizen zu verfassen. In einzelnen Behörden gibt es hingegen nur einen geringen Ermessensspielraum, wie Informationen bearbeitet werden und wann allenfalls auf Handakten ausgewichen werden kann. Ob dies letztlich einen Informationsverlust bedeutet oder nicht, wird von den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern der Departemente und dem EDÖB unterschiedlich beurteilt: Informationen, die für die Nachvollziehbarkeit eines Entscheids relevant sind, müssen schriftlich festgehalten werden – ob dazu ausführliche Wortprotokolle und Aktennotizen gehören oder ob dafür knappe Beschlussprotokolle und Aktennotizen ausreichend sind, wird von den Befragten unterschiedlich beurteilt.

Generell lässt sich in den meisten der befragten Behörden ein mit Unbehagen verbundener Eindruck feststellen, dass das BGÖ insbesondere vom EDÖB so ausgelegt wird, dass jede verschriftlichte Information unter das BGÖ fallen und zu einem späteren Zeitpunkt öffentlich werden könnte. In mehreren Gesprächen wurde daher explizit erwähnt, dass gewisse Informationen nicht mehr schriftlich festgehalten werden und es wurde gewünscht, dass es auch mit dem BGÖ möglich sein sollte, bestimmte Informationen niederzuschreiben, ohne dass es unter das BGÖ fällt. Damit einher geht allerdings eine gewisse generell in den Gesprächen festgestellte Unsicherheit, welche Informationen unter das BGÖ fallen könnten.

Inwiefern das BGÖ zu einer Rationalisierung der Verwaltung geführt hat oder durch das Ausweichen auf handschriftliche Notizen oder den Verzicht auf schriftliche Informationen die Gefahr von Ineffizienzen birgt, kann nicht abschliessend beurteilt werden.

13.1.6 Kontrollverlust der Behörden

Gefragt nach den Wirkungen, haben einige Behörden in den Fallstudien den Umstand thematisiert, dass das BGÖ mit einem Verlust der Kontrolle der Behörde über die Dokumente und Informationen und einem damit verbundenen Unbehagen einhergeht. Dieser Kontrollverlust manifestiert sich folgendermassen:

- Zugänglich gemachte Dokumente werden gemäss einzelnen befragten Behörden von den gesuchstellenden Personen unverzüglich im Internet veröffentlicht. Dies macht die darin enthaltenen Informationen (bspw. Personendaten von Mitarbeitenden der Behörde, auf deren Anonymisierung kein grundsätzlicher Anspruch besteht, technische oder Messdaten) weltweit greifbar und über Suchmaschinen auffindbar. Jedes Zugänglichmachen von Dokumenten stellt im Prinzip eine Veröffentlichung dar.
- Mehrere Behörden stellen fest, dass insbesondere in Bereichen, in denen komplexe Daten bearbeitet werden oder in Berichten enthalten sind, die Befürchtung besteht, dass diese durch die Gesuchstellenden falsch interpretiert und kommuniziert werden. Dies kann einerseits zu gewissen Widerständen in den betreffenden Fachbereichen führen, diese Daten und Dokumente zugänglich zu machen; andererseits ist dadurch für diese Behörden ein gewisser Aufwand entstanden, auf Publikationen und (Falsch-)Interpretationen von zugänglich gemachten Daten und Dokumenten durch die gesuchstellende Person zu reagieren und diese allenfalls richtigzustellen. Einige Behörden liefern daher den gesuchstellenden Personen die Daten oder Dokumente nicht tel quel, sondern mit Hinweisen zur Interpretation oder dem Angebot, die gesuchstellende Person bei der Interpretation zu unterstützen.
- Generell wurde aus mehreren Gesprächen deutlich, dass die gesuchstellenden Personen nicht in jedem Fall als austauschbar wahrgenommen werden. So besteht insbesondere bei Gesuchen von Medienschaffenden häufig die Befürchtung, dass die zugänglich gemachten Dokumente oder darin enthaltene Informationen nicht neutral und objektiv weiterverwendet werden, sondern die Behörde in ein schlechtes Licht gestellt werden soll. Dass in bestimmten Fällen, die bislang aufgrund von BGÖ-Gesuchen ausgelöst wurden, die mediale und öffentliche Kritik an den Behörden berechtigt und richtig war, wird jedoch nicht bestritten. Auch der Umstand, dass gewisse Themen Diskussionen ausgelöst haben, die es den Behörden ermöglichen haben, sich zu erklären und die Arbeit und Verpflichtungen der Behörde einer grösseren Öffentlichkeit näher zu bringen, wurde als positiver Effekt erwähnt. Das Unbehagen bezieht sich daher insbesondere auf Kritik, die als ungerechtfertigt wahrgenommen wird und sich entweder auf die Dokumente selbst oder die Ge-

suchsbearbeitung durch die Behörde bezieht. Einige Behörden sind überdies mit einzelnen gesuchstellenden Personen konfrontiert, über die personenbezogene Informationen vorliegen, die in der Wahrnehmung der Behörde auf einen querulatorischen Charakter der Person schliessen lassen. Die Bearbeitung des Gesuchs und die allfällige Gewährung des Zugangs zu Dokumenten sind in solchen Fällen bei den betroffenen Behörden gegebenenfalls mit gewissen Widerständen und/oder Befürchtungen verbunden.

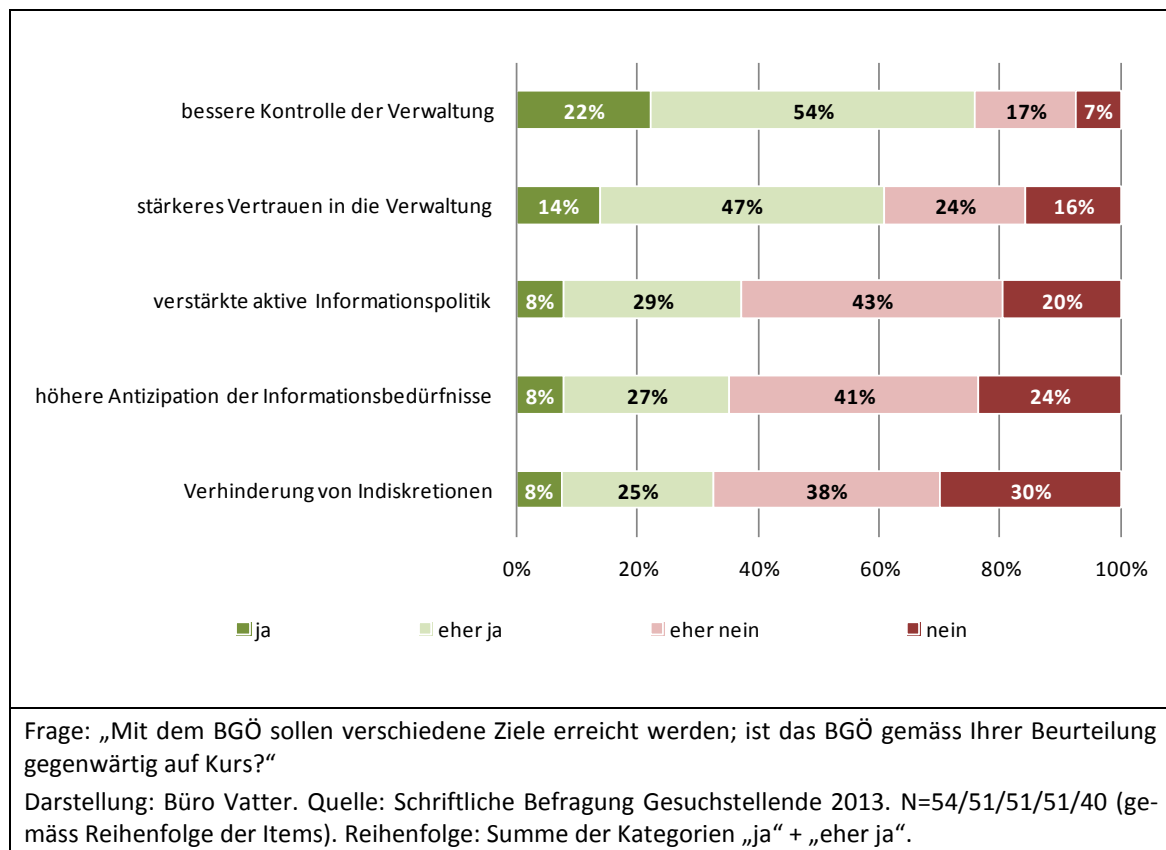
- Nach Einschätzung verschiedener Behörden findet durch das BGÖ eine Verschiebung der Kontrolle über behördliche Dokumente von den Behörden teilweise zum EDÖB und insbesondere zu den Gerichten statt. Die Befürchtung diesbezüglich besteht darin, dass Informationen herausgegeben werden müssen, die aus Sicht der Behörde nicht zur Veröffentlichung geeignet sind.

13.2 Einschätzungen der Gesuchstellenden

Die Nutzerinnen und Nutzer konnten sich im Rahmen der Online-Befragung zu positiven und negativen Wirkungen des BGÖ äussern. Abbildung 13-1 gibt die Einschätzungen der Antwortenden zu angestrebten Wirkungen des Gesetzes wider. Gemäss den Befragungsergebnissen findet eine Mehrheit, dass das BGÖ eine bessere Kontrolle der Verwaltung ermöglicht. Ebenfalls mehrheitlich zustimmend wird die Aussage beurteilt, dass mit dem Gesetz das Vertrauen in die Verwaltung gestärkt werden konnte. Eher ablehnend beurteilen die Antwortenden demgegenüber Aussage, dass dank dem BGÖ die Verwaltung eine aktivere Informationspolitik betreibe, dass die Informationsbedürfnisse der Bevölkerung besser antizipiert werden und dass das BGÖ zu einer Verminderung von Indiskretionen geführt habe. Dass rund ein Drittel der Antwortenden diesen Aussagen aber zumindest eher zustimmt, zeigt, dass gewisse Entwicklungen in Richtung einer aktiveren bürgernahen Informationspolitik im Zuge des BGÖ erreicht worden sind.

Für die Befragten ist schwierig zu beurteilen, ob das BGÖ dazu geführt hat, dass die Behörden gewisse Dokumente zurückhaltender oder gar nicht mehr verfassen. Mehr als die Hälfte der Befragten konnte dazu keine Einschätzung abgeben. Von denjenigen Personen, welche diese Frage beantwortet haben, ist eine Mehrheit der Ansicht, dass das BGÖ zu solchen Entwicklungen geführt habe.

Allgemeiner sind verschiedene Antwortenden der Ansicht, dass das BGÖ innerhalb der Verwaltung sehr unterschiedlich umgesetzt wird: Einzelne Behörden setzen gemäss den Einschätzungen das BGÖ und den Grundgedanken der Transparenz vorbildlich um, während andere den angestrebten Kulturwandel noch nicht geschafft hätten.

Abbildung 13-1: Wirkungen des BGÖ

13.2.1 Medien

Das BGÖ bedeutet für die Medien eine Möglichkeit, unabhängig von den Mediendiensten der Behörden Zugang zu ungefilterten Informationen zu erhalten; dadurch sind sie weniger abhängig von PR und Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung. Die von den Pressestellen aufbereiteten Informationen beinhalten in der Regel eine bestimmte Wertung oder Interpretation – das BGÖ stellt daher aus Sicht einzelner Medienexperten auch eine Möglichkeit für die Verwaltung dar, Glaubwürdigkeit herzustellen, indem Zugang zu ungefilterten Informationen hergestellt wird. Aus Sicht einzelner Medienexperten wird diese Chance von den Behörden noch zu wenig als solche wahrgenommen und das BGÖ mit zu wenig Gelassenheit vollzogen. Der Grundsatz, dass Vertrauen nur durch Transparenz möglich ist, hat sich aus Sicht einzelner Medienexperten noch nicht in allen Behörden durchgesetzt.

Umgekehrt werden Behörden, die nicht dem BGÖ unterstehen häufig als in einer Art ‚Schattenwelt‘ angesiedelt wahrgenommen – die Medienschaffenden sind bei diesen Behörden auf wohlwollende Mediendienste bzw. einen guten Kontakt zu diesen angewiesen. Zudem besteht die Möglichkeit, auf einem informellen Weg an die gewünschten Informationen zu gelangen, z.B. via Kontaktpersonen in der Verwaltung. Das ist nach Einschätzung von einzelnen Medienexperten problematisch, da die Journalistin bzw. der Journalist

somit in gewissem Mass abhängig ist vom Mediendienst und den Kontaktpersonen und von diesen möglicherweise instrumentalisiert werden kann. Dies wird zudem unter dem Anspruch eines professionellen, unabhängigen Journalismus als nicht mehr zeitgemäss beurteilt.

Das BGÖ hat aus Sicht einzelner Medienexperten dazu geführt, dass grosse Teile der Verwaltung offener und aktiver kommunizieren und die Arbeit der Verwaltung in der Öffentlichkeit vermehrt diskutiert wird. Dieser Aspekt wird als grundsätzlich positiv beurteilt. Dies hat umgekehrt aber auch dazu geführt, dass die Mediendienste in den Behörden nach Einschätzung einzelner Medienexperten teilweise massiv ausgebaut wurden. Der direkte Zugang zu Dossierverantwortlichen ist dadurch aus Sicht dieses Teils der Medienexperten schwieriger geworden – in der Regel werden die Medienschaffenden an die Mediendienste verwiesen. Das BGÖ schafft in diesem Setting für die Medienschaffenden die Möglichkeit, auf die Originalinformationen und -dokumente zugreifen zu können und damit – wie oben ausgeführt – ein Gleichgewicht zwischen Originalinformation und den von den Mediendiensten aufbereiteten Informationen. Zudem wurde mit dem BGÖ ein Anspruch für Bürgerinnen und Bürger geschaffen, selber Informationen beschaffen zu können und nicht ausschliesslich die Verwaltung bestimmen zu lassen, welche Informationen den Bürgerinnen und Bürgern vermittelt werden soll.

Einzelne Medienexperten beobachten gleichzeitig eine gewisse Verhärtung der Fronten zwischen Medienschaffenden und einzelnen Behörden, was den Vollzug des BGÖ angeht. Der Eindruck entsteht auf Seiten der Medienschaffenden, dass Teile der Verwaltung sich gegen das BGÖ sträuben und sich diesem entziehen wollen. Dies ist aus Sicht dieses Teils der Medienexperten im Hinblick auf die Schaffung von Vertrauen in die Verwaltung seitens der Bürgerinnen und Bürger nicht zielführend.

13.3 Zwischenfazit

Das BGÖ hat sich nach Einschätzung der Forschenden insbesondere als Instrument der Kontrolle des Verwaltungshandelns etabliert. Hinsichtlich der weiteren Wirkungen sind die Ergebnisse zwiespältiger. So kommunizieren die meisten Behörden mehr als früher und stellen Informationen aktiv auf ihre Website – nach Auffassung der Behörden erfolgte der Wandel zu mehr Kommunikation infolge der technischen Möglichkeiten, die das Internet bietet. Das BGÖ habe in den meisten Fällen nicht speziell zu einem weiteren Kommunikationsschub geführt.

In Einzelfällen bestehen aber Hinweise darauf, dass das BGÖ zu konkreten Anpassungen der Informationsstrategie der Behörde geführt hat, indem diese bestimmte Daten und Dokumente, zu denen Gesuche eingegangen sind, neu aktiv auf der Website publiziert oder dies in Zukunft beabsichtigt. Der entscheidende Treiber dürfte diesbezüglich der Umstand sein, dass der Aufwand der Gesuchsbearbeitung wegfällt. In einem Fall betrifft dies Berichte, die auf Personendaten, Geschäftsgeheimnisse etc. geprüft und allenfalls eingeschwärzt

werden müssen – die Behörde stellt sich auf den Standpunkt, dass dieser Aufwand dafür beim Eingang eines allfälligen Gesuchs wegfallen würde und somit besser planbar ist.

Während einzelne Behörden sich auf den Standpunkt stellen, dass an sich kein öffentliches Interesse an Informationen besteht, die die Behörde nicht auch ohne BGÖ aktiv publik machen müsste bzw. publizieren würde, hat in anderen Behörden eindeutig bereits ein Kulturwandel stattgefunden. Teilweise bestehen Hinweise darauf, dass dieser Kulturwandel erst aufgrund von personellen Abgängen möglich wurde. Der Wandel wird in der Regel dann eingeleitet, wenn Gesuche gestellt werden und sich die Behörde damit auseinandersetzen muss. Dazu sind zwei Bemerkungen anzubringen, die die Wirksamkeit des BGÖ betreffen: Erstens ist die Zahl der Gesuche insgesamt relativ tief – nur wenige Fachbereiche sind regelmässig mit Gesuchen konfrontiert. Und zweitens unterlagen einzelne Fachbereiche oder Behörden vor dem Inkrafttreten des BGÖ strikteren Geheimhaltungsgrundsätzen als andere. Dass der Paradigmenwechsel unter diesen Voraussetzungen noch nicht in allen Behörden gleichermassen vollzogen worden ist, vermag deshalb kaum zu erstaunen.

14 Verbesserungsmöglichkeiten

Alle befragten Behörden, gesuchstellenden Personen und Medienexperten wurden danach gefragt, ob sie Verbesserungsmöglichkeiten in der Konzeption oder im Vollzug des BGÖ orten. Die Rückmeldungen sind für sich genommen aufgrund ihrer Heterogenität und des Umstands, dass sie jeweils lediglich von einzelnen Akteuren aufgebracht wurden, wenig aussagekräftig. Sie können unter den Stichworten Klärungsbedarf, einheitlicher Vollzug und Erwartungen an die Behörden bzw. an die Gesuchstellenden zusammengefasst werden. Für dazu bereits dargelegte Diskussionen ist auf die entsprechenden vorhergehenden Kapitel zu verweisen. In dieses Kapitel sind zudem nur Rückmeldungen eingeflossen, die hinreichend konkret formuliert wurden.

14.1 Klärungsbedarf

Es kann aufgrund der Rückmeldungen festgestellt werden, dass in verschiedenen Bereichen des Vollzugs des BGÖ Klärungsbedarf besteht. Dies dürfte insbesondere auch darauf zurückgeführt werden, dass die Behörden zwar in der Regel eine gewisse Routine entwickelt haben bei der Bearbeitung von Zugangsgesuchen, die bestimmte Dokumenttypen umfassen, jedoch regelmässig noch mit Gesuchen zu bisher noch nicht bearbeiteten Dokumenttypen konfrontiert sind. Es stellen sich daher bei einzelnen Behörden Fragen, zu denen andere Behörden bereits eine Praxis entwickelt haben. Die Bedürfnisse nach Klärung sind daher äusserst heterogen.

Die Vorgaben des BGÖ lassen grundsätzlich einen gewissen Interpretationsspielraum offen: So werden die Definition des amtlichen Dokuments oder die Ausnahmebestimmungen im BGÖ von den in die Evaluation einbezogenen Behörden als sehr allgemein formuliert wahrgenommen, was im Vollzug zu Unsicherheiten führen kann. Auch von Seiten der Gesuchstellenden besteht teilweise der Wunsch nach einer Konkretisierung, beispielsweise der Ausnahmebestimmungen. Nebst Konkretisierungen könnten sich einige Gesuchstellenden und Medienexperten auch eine Ausweitung des Geltungsbereichs des BGÖ vorstellen. Vorschläge betreffen die Unterstellung der FINMA, von Institutionen, die zu einem grossen Teil mit öffentlichen Geldern unterhalten werden, von interkantonalen Konferenzen und bestimmten Dokumententypen (insbesondere des Mitberichtsverfahrens) unter den Geltungsbereich des BGÖ. Zudem könnte aus Sicht eines Medienexperten geprüft werden, ob analog zum Akteneinsichtsrecht eine Möglichkeit geschaffen werden könnte, Dokumente an Medienschaffende weiterzugeben mit der Auflage, diese lediglich als Hintergrundinformationen zu verwenden.

Aus Sicht von (einzelnen) Behörden wäre für eine Klärung wichtiger Fragen mehr Rechtsprechung zum BGÖ nützlich. Da die Behörden jedoch nur bedingt einen Einfluss darauf haben, wurde vereinzelt erwähnt, dass der Gesetzgeber Konkretisierungen am Gesetzestext vornehmen sollte. Es gibt aber auch explizit Stimmen dagegen – diese wünschen Konkreti-

sierungen eher auf Ebene des Handbuchs zum BGÖ (Brunner/Mader 2008) oder der „Frequently Asked Questions (FAQ)“²⁹ des BJ und des EDÖB.

Klärungsbedarf besteht aus Sicht von einzelnen Behörden zudem im Bereich der Behördenskoordination bei Zugangsgesuchen. Dies sowohl in Fällen, in denen eine Behörde federführend ist, sich aber alle Behörden im Rahmen der Gesuchsbearbeitung äussern müssen, wie auch in Fällen, in denen keine Koordination vorgesehen ist, da Gesuche zu ähnlichen Informationen an verschiedene Behörden gleichzeitig oder sukzessive gestellt werden.

14.2 Einheitliche Vollzugspraxis

Unterschiede im Vollzug des BGÖ zeigen sich insbesondere im Bereich der Gebührenerhebungspraxis. Seitens der Behörden, aber auch der Gesuchstellenden und Medienexperten wurden dazu Verbesserungsvorschläge geäussert, die einander diametral entgegenstehen. Verbesserungsvorschläge reichen von der konsequenten Gebührenerhebung ohne Medienprivileg, über die Anhebung des Schwellenwerts für die Gebührenerhebung, bis zur Gebührenbefreiung für Medienschaffende oder Gesuchstellende insgesamt. Werden nur die Verbesserungsvorschläge der Behörden betrachtet, zeigen sich auch da miteinander unvereinbare Verbesserungsvorschläge, da nicht alle Behörden konsequent Gebühren erheben möchten. Ein Grundanliegen, das in allen Gesprächen geäussert wurde, besteht darin, eine Praxis zu finden, an der sich alle Behörden orientieren.

14.3 Erwartungen an die Gesuchstellenden bzw. an die Behörden

Aus den Rückmeldungen der verschiedenen befragten Akteure lassen sich verschiedene gegenseitige Erwartungen herauskristallisieren:

- So wird von Behördenseite erwähnt, dass Gesuche lediglich einen mit vertretbarem Ressourceneinsatz zu bearbeitenden Aufwand generieren und zudem so formuliert werden sollten, dass weniger Notwendigkeit zu Nachfragen bei der gesuchstellenden Person besteht. Allenfalls könnte aus Sicht dieser Behörden eine Begründungspflicht hilfreich sein.
- Aus der Schwierigkeit für die Gesuchstellenden, die für sie interessanten Dokumente aufzufinden, erfolgt der Vorschlag, dass die Behörden ein Dokumentenregister oder eine Datenbank im Sinne eines „Single Point of Orientation“ aufbauen und zur Verfügung stellen würden. Es wird zudem vereinzelt gewünscht, dass die Behörden eine Ablehnung des Zugangs zu einem gewünschten Dokument differenzierter und nachvollziehbar begründen.

²⁹ <https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/oeffentlichkeitsprinzip/faq-d.pdf>; 29.09.2014

- Thematisiert wurden zudem die Fristen: So sollen aus Sicht der Behörden, die sich dazu geäußert haben, auch bei Gesuchen von Medienschaffenden die regulären Fristen gelten. Umgekehrt plädieren einzelne Gesuchstellende und einzelne Medienexperten für kürzere Fristen generell und eine Konkretisierung der kürzeren Bearbeitungsfrist für Gesuche von Medienschaffenden.
- Aus Sicht von einzelnen Behörden und einzelnen Gesuchstellenden sowie Medienexperten soll zudem die faktische Dauer des Schlichtungsverfahrens verkürzt werden. Vorgeschlagen wurde beispielsweise seitens der Behörden, dass der EDÖB weniger ausführliche Empfehlungen verfassen würde. Seitens von Gesuchstellenden sowie von Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern der Departemente wurde vorgeschlagen, dem EDÖB mehr Ressourcen zur Verfügung zu stellen, damit dieser die Fristen einhalten kann. Der EDÖB selbst schlägt vor, dass er einerseits mehr Ressourcen zur Verfügung gestellt bekommt und andererseits die Frist aufgehoben wird. Die Frist des EDÖB an die Behörden, dem EDÖB die verlangten Unterlagen zuzustellen, sollte zudem aus Sicht einzelner Behörden verlängert werden. Auch die Frist für den Erlass einer Verfügung sollte aus Sicht einzelner Behörden flexibler ausgestaltet bzw. ausgedehnt werden.

Vorgeschlagen wurden im Zusammenhang mit dem Schlichtungsverfahren zudem verschiedene Modifikationen des Verfahrens bzw. der Stellung des EDÖB: So wurde von einzelnen Behörden vorgeschlagen, das Schlichtungsverfahren in ein Beratungsverfahren umzuwandeln an dessen Schluss ein Gutachten des EDÖB steht. Umgekehrt könnten sich verschiedene Gesuchstellende eine höhere Verbindlichkeit der Empfehlungen des EDÖB vorstellen. Aus allen Akteursgruppen bestehen zudem vereinzelt Rückmeldungen, die den Verzicht auf das Schlichtungsverfahren – in bestimmten Situationen oder generell – begrüßen würden.

Die Rückmeldungen zeigen, dass in der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und dem EDÖB noch Verbesserungspotenzial besteht. So wird von einzelnen Behörden beispielsweise gewünscht, dass der Wortlaut des Schlichtungsantrags der Behörde zugestellt wird, ohne vorgängig die Einwilligung der antragstellenden Person einzuholen. Zudem sollte der EDÖB aus Sicht einzelner Behörden ein stärkeres Bewusstsein für die Perspektive der Behörden und bestimmte Themenbereiche (insbesondere innere/äussere Sicherheit) entwickeln. Der EDÖB selbst würde Sanktionsmöglichkeiten bei mangelnder Kooperation seitens der Behörden mit dem EDÖB begrüßen.

14.4 Zwischenfazit

Die Rückmeldungen zu den Verbesserungsmöglichkeiten zeigen, dass das BGÖ noch ein vergleichsweise junges Gesetz ist. So hat sich zwar bei allen untersuchten Behörden eine Vollzugspraxis etabliert, es stellen sich aber noch regelmässig neue Fragen bezüglich der Interpretation des Gesetzestextes und des Umgangs mit Dokumenttypen. Insgesamt haben

die Forschenden in der Untersuchung den Eindruck gewonnen, dass gegenwärtig relativ wenig davon profitiert wird, dass andere Behörden bereits mit bestimmten Fragen konfrontiert waren und somit ein gegenseitiges Lernen möglich wäre. Zudem zeigt sich, dass zwischen den Behörden (z.B. betreffend Gebührenerhebung), aber auch zwischen den Behörden und den Gesuchstellenden teilweise miteinander unvereinbare Positionen und Ansprüche bestehen und die Zusammenarbeit der verschiedenen beteiligten Akteure noch nicht reibungslos verläuft (vgl. dazu die vertiefenden Diskussionen in den entsprechenden Kapiteln).

15 Synthese

Die Beurteilung, ob der durch das BGÖ angestrebte **Paradigmenwechsel** vollzogen wurde, fällt durchgezogen aus. Aus Sicht der Gesuchstellenden ist dieser in den Behörden, bei denen sie ihre Gesuche gestellt haben, mehrheitlich noch nicht vollzogen, auch wenn einzelne Behörden in diesem Zusammenhang positiv erwähnt werden. Verschiedene Behörden wehren sich nach Auffassung der Gesuchstellenden gegen den Vollzug des BGÖ. Bezüglich der in den Fallstudien berücksichtigten Behörden sieht das Bild uneinheitlich aus: Während gemäss Einschätzung der Forschenden in der Mehrheit der in die Evaluation einbezogenen Behörden ein gewisser Kulturwandel stattgefunden hat, auch wenn dieser in einigen Fällen möglicherweise noch nicht alle Fachbereiche, Sektionen oder Abteilungen erreicht hat, gilt dies für eine Minderheit der Behörden eher nicht. Diese stellen sich auf den Standpunkt, dass an sich kein öffentliches Interesse besteht an Informationen, die über die (freiwillige oder gesetzlich vorgesehene) Kommunikation der Behörde hinausgeht; es bestehen in diesen Behörden gewisse Widerstände gegen die Gewährung des Zugangs zu nicht publizierten amtlichen Dokumenten. Dazu muss beachtet werden, dass das BGÖ ein relativ junges Gesetz darstellt und Paradigmenwechsel in der Regel viel Zeit brauchen. Eine positive Auswirkung auf den Kulturwandel kann teilweise bei Personalwechseln beobachtet werden.

Grundsätzlich scheint der Zugang zu amtlichen Dokumenten bei vielen Behörden meistens gut zu funktionieren. Die vorliegende Evaluation beinhaltet einen gewissen Bias: Gesuchstellende, deren Anfragen von den Behörden nicht als BGÖ-Gesuche behandelt wurden, konnten in der schriftlichen Befragung nicht berücksichtigt werden; zudem erfolgte die Auswahl der Behörden für die Fallstudien und die Diskussion innerhalb der Fallstudien entlang bestimmter möglicher Problembereiche. Es muss an dieser Stelle daher festgehalten werden, dass die Bearbeitung von BGÖ-Gesuchen in vielen untersuchten Behörden mittlerweile eine gewisse Routine darstellt und die festgestellten Probleme sich häufig lediglich in bestimmten Fällen zeigen.

Generell zeigen die Ergebnisse der Untersuchung, dass bei vielen Behörden noch verschiedene **Rechtsunsicherheiten** bestehen. Die Frage, welche Informationen unter das BGÖ fallen, ist für sie nicht immer klar zu beantworten. Zudem scheinen bezüglich dieser Frage oft gewisse Unterschiede zwischen den Behörden und dem EDÖB zu bestehen. Diese Rechtsunsicherheiten können dazu führen, dass im Zweifelsfall eher zu Lasten des Öffentlichkeitsprinzips entschieden wird, da bei einer falschen Interessenabwägung und im Ergebnis einer unrechtmässigen Weitergabe eine Amtsgeheimnisverletzung vorgeworfen werden könnte. Zudem dürfte dies einen Hauptgrund dafür darstellen, dass die Organisation der Gesuchsabwicklung in vielen Behörden eher aufwändig ausgestaltet ist. Konkret scheint für viele Behörden insbesondere Klärungsbedarf hinsichtlich der Definition des amtlichen Dokuments, des Umgangs mit Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen, der

Abwägung zwischen Transparenz und Schutz der Privatsphäre sowie der Koordination zwischen BGÖ und spezifischen anderen Bundesgesetzen zu bestehen.

Aus Sicht der **Gesuchstellenden** besteht das Hauptproblem häufig darin, dass sie nicht wissen, welche Dokumente bestehen, die für sie von Interesse sein könnten. Der Austausch mit den Behörden hilft nur teilweise, jedoch werden in der Praxis – soweit diese in der vorliegenden Evaluation untersucht werden konnte – eher selten Gesuche zurückgewiesen mit der Begründung, dass sie zu wenig präzise sind. Es scheint daher so zu sein, dass in der Praxis in der Regel eine für beide Seiten zufriedenstellende Lösung gefunden wird. Zu bemerken ist zudem, dass zur Beantwortung der Frage, welche Dokumente vorhanden sind, häufig auch innerhalb der Behörden gewisse Abklärungen getroffen werden müssen.

Generell zeigt die Untersuchung, dass das **gegenseitige Verständnis** von Gesuchstellenden und Behörden häufig eher tief ist. Das Wissen der Gesuchstellenden, wie die Verwaltung funktioniert und welcher Aufwand durch ein Gesuch ausgelöst wird, ist eher wenig ausgeprägt vorhanden. Umgekehrt lässt sich bei den Behörden teilweise die Haltung beobachten, dass diese beurteilen möchten, welche Informationen einem öffentlichen Interesse entsprechen und daher herausgegeben werden können.

Die Bedürfnisse und Realitäten der untersuchten Behörden und/oder der Gesuchstellenden gehen hinsichtlich verschiedener Themen diametral auseinander:

- Hinsichtlich der **Fristen** zur Bearbeitung des Gesuchs lässt sich feststellen, dass viele Behörden diese (in bestimmten Fällen nur unter grossem Druck) einhalten können; unterschritten werden können sie dann, wenn es sich um einen Dokumententypus handelt, zu dem ein Grundsatzentscheid vorliegt oder wenn keine aufwändigen Abklärungen oder Anhörungen notwendig sind. Umgekehrt nehmen die Gesuchstellenden die Ausschöpfung oder Erstreckung der Bearbeitungsfristen häufig als taktisches Manöver der Behörde wahr und werten dies als Indiz für den Widerstand einer Behörde gegen den Vollzug des BGÖ. Aus den Ergebnissen der Fallstudien lässt sich schliessen, dass die Bearbeitungsdauer primär von den entsprechenden Daten oder Dokumenten, zu denen Zugang gewünscht wird, abhängt und bei einfach zu bearbeitenden Gesuchen – ob als BGÖ-Gesuche erfasst oder nicht – wird die Bearbeitungsfrist von den meisten Behörden teilweise deutlich unterschritten und dies unabhängig davon, ob es sich bei der gesuchstellenden Person um Medienschaffende handelt.
- Ausgiebig diskutiert wurde seit der Umsetzung des BGÖ die **Gebührenfrage**. Diesbezüglich ist insbesondere festzuhalten, dass die Praxis der Behörden äusserst unterschiedlich ist und davon ausgegangen werden kann, dass dies trotz Bemühungen, die Gebührenregelungen detaillierter zu fassen, auch in Zukunft so bleibt. Diese Uneinheitlichkeit resultiert einerseits aus grundsätzlich unterschiedlichen Auffassungen darüber, ob Gebühren erhoben werden sollen. Andererseits resultiert sie teilweise daraus, dass in einzelnen Behörden umständliche Abläufe für die Gebüh-

renerhebung vorgesehen sind. Der gegenwärtigen Regelung, grundsätzlich Gebühren zu erheben, stehen die Gesuchstellenden tendenziell eher ablehnend gegenüber.

Bezüglich des **Schlichtungsverfahrens** steht ebenfalls vor allem die Frist im Mittelpunkt. Diese wäre aus Sicht einer Mehrheit der befragten Gesuchstellenden geeignet, ihren Informationsbedürfnissen gerecht zu werden. Umgekehrt stellt sich der EDÖB auf den Standpunkt, dass selbst bei einer optimalen Ressourcensituation diese Frist aus praktischen Gründen nicht eingehalten werden könnte. Die faktische Dauer des Schlichtungsverfahrens gibt bei allen befragten Parteien Anlass zu Kritik. Die Empfehlungen des EDÖB entfalten zu einem substantiellen Teil eine direkte Wirkung, indem sie von der antragstellenden Person oder der betroffenen Behörde akzeptiert werden.

Schliesslich stellte sich die Frage, ob der **Gerichtsweg** eine Hürde für die Gesuchstellenden darstellt bzw. ob das Schlichtungsverfahren Gerichtsverfahren vermeiden kann. Aufgrund der vorliegenden Resultate kann dies nicht abschliessend beurteilt werden: So dürfte insbesondere die aktuelle Dauer des Schlichtungsverfahrens auf den Entscheid, ein Gerichtsverfahren anzustreben, nicht unbedeutend sein. Es bestehen gewisse Hinweise darauf, dass die Informationen im Zeitverlauf für die Gesuchstellenden an Wert verlieren können und daher aus diesem Grund darauf verzichtet wird, eine Beschwerde einzulegen. Bei Empfehlungen, die im Sinne der Behörde lauten, zeigt sich zudem, dass die Akzeptanz der Rechtsmeinung des EDÖB bei den Gesuchstellenden häufig gross ist und aus diesem Grund darauf verzichtet wird, von der Behörde eine Verfügung zu verlangen.

Dokumente und Literatur

- Brunner, Stephan C. und Luzius Mader (Hrsg.). Öffentlichkeitsgesetz. Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ). Stämpfli Verlag: Bern.
- Bundesamt für Justiz (2013a): Evaluation de la loi sur la transparence: cahier des charges. Bern: BJ.
- Bundesamt für Justiz (2013b): Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen. Bern: BJ.
- Bundesrat (2003): Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963-2046.
- Cottier, Bertil (2008). „Art. 4 BGÖ“ in: Stephan C. Brunner und Luzius Mader (Hrsg.). Öffentlichkeitsgesetz. Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ). Stämpfli Verlag: Bern, 80-93.
- Cottier, Bertil; Rainer J. Schweizer und Nina Widmer (2008). „Art. 7 BGÖ“ in: Stephan C. Brunner und Luzius Mader (Hrsg.). Öffentlichkeitsgesetz. Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ). Stämpfli Verlag: Bern, 126-164.
- Flückiger, Alexandre (2008): „Art. 11 BGÖ“ in: Stephan C. Brunner und Luzius Mader (Hrsg.). Öffentlichkeitsgesetz. Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ). Stämpfli Verlag: Bern, 224-235.
- Füzesséry, Simone und Stephan Brunner (2006): Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung. Erläuterungen. Bern: BJ.
- Häner, Isabelle und Urs Steimen (2014): Aktennotiz/Memorandum vom 23. September 2014. Zürich: Bratschi Wiederkehr & Buob AG. (nicht veröffentlicht)
- Mahon, Pascal und Olivier Gonin (2008a). „Art. 8 BGÖ“ in: Stephan C. Brunner und Luzius Mader (Hrsg.). Öffentlichkeitsgesetz. Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ). Stämpfli Verlag: Bern, 165-184.
- Mahon, Pascal und Olivier Gonin (2008b). „Art. 6 BGÖ“ in: Stephan C. Brunner und Luzius Mader (Hrsg.). Öffentlichkeitsgesetz. Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ). Stämpfli Verlag: Bern, 105-125.
- Pasquier, Martial und Philomène Meilland (2009): Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- Sägesser, Thomas (2008): „Art. 2 BGÖ“ in: Stephan C. Brunner und Luzius Mader (Hrsg.). Öffentlichkeitsgesetz. Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ). Stämpfli Verlag: Bern, 32-50.

Anhang

Die Anhänge werden separat veröffentlicht: Huegli, Eveline und Marius Féraud (2014): Evaluation des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ). Anhänge zum Schlussbericht. Bern: Büro Vatter AG.

Evaluation des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ)

Anhänge zum Schlussbericht

Eveline Huegli, Marius Féraud

Fachliche Unterstützung: Prof. Dr. Isabelle Häner

Bern, 18. November 2014

Inhaltsverzeichnis

Anhang 1: Fragestellungen der Evaluation	5
Anhang 2: GesprächspartnerInnen	12
Anhang 3: Fragebogen gesuchstellende Personen 2013	16
Anhang 4: Gesprächsleitfaden EDÖB und Öffentlichkeitsberatenden der Departemente	33
Anhang 5: Gesprächsleitfaden MedienexpertInnen	43
Anhang 6: Gesprächsleitfaden NichtnutzerInnen	47
Anhang 7: Befragung BJ (Note de service; le 16 janvier 2014)	48
Anhang 8: Analyse Empfehlungen/Rechtsprechung.....	52
Anhang 9: Vergleich Empfehlungen/Gerichtsurteile	68

Anhang 1: Fragestellungen der Evaluation

Expériences des utilisateurs et des médias par rapport à la LTrans

1. Qui fait usage des possibilités d'accès aux documents officiels?
2. Est-ce que les besoins des utilisateurs par rapport à la transparence de l'activité de l'administration ont évolué? Quels sont leurs besoins?
3. Dans quels buts les utilisateurs emploient-ils les informations contenues dans les documents officiels rendus accessibles?
4. Quels sont les besoins des médias en matière d'information?
5. Quelles sont les difficultés rencontrées par les utilisateurs et par les médias?
6. De quelle manière les utilisateurs et les médias ont-ils connaissance de l'existence des documents officiels faisant l'objet de leurs demandes d'accès?
 - Est-ce que l'information active des autorités sur les documents officiels et la publication de ceux-ci (art. 18 et 19 OTrans) est considérée comme suffisante du point de vue des utilisateurs et des médias?

Problèmes de mise en œuvre de la LTrans

a. Notion de "document officiel"

1. Est-ce que la portée de la notion de document officiel est adéquate du point de vue des autorités, des utilisateurs et des médias?
2. Quels sont les problèmes rencontrés par les autorités notamment par rapport aux documents suivants:
 - des échanges de mails internes d'une autorité ou des notes internes portant uniquement sur des aspects administratifs ou organisationnels?
 - les projets de proposition au Conseil fédéral qu'un office a transmis à son département, alors que les propositions signées par un chef de département ne sont pas soumises au principe de transparence?
 - les contrats conclus entre la Confédération et un tiers, alors que les parties sont convenues d'une clause de confidentialité?
3. De l'avis des utilisateurs et des médias, quels effets aurait une éventuelle restriction de la notion de "document officiel"?

b. Exceptions de la LTrans

1. Est-ce que les exceptions prévues aux art. 7, 8 et 9 LTrans sont adéquates du point de vue des autorités, des utilisateurs et des médias?

2. Quels sont les problèmes rencontrés par les autorités? A leur avis, comment peut-on y remédier?
3. De l'avis des utilisateurs et des médias, quels effets aurait une éventuelle extension du catalogue des exceptions prévues par la LTrans?

c. Articulation entre la LTrans et d'autres lois fédérales

1. Est-ce que l'articulation entre la LTrans et d'autres législations fédérales qui prévoient des normes spéciales en matière de secret ou de publicité est assurée?
2. Quels sont les problèmes d'articulation que les autorités concernées rencontrent notamment avec les lois suivantes:
 - la loi du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1)?
 - la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120)?
 - la loi sur l'archivage du 26 juin 1998 (LAr; RS 152.1)?
 - la loi sur le parlement du 13 décembre 2002 (LParl; RS 171.10)?
3. Quels seraient les mécanismes à prévoir pour assurer, le cas échéant, une meilleure articulation?

d. Exigences formelles des demandes d'accès

1. Dans quelle mesure l'absence d'exigences formelles pour présenter une demande d'accès constitue une solution adéquate pour les autorités, les utilisateurs et les médias?
2. Quels sont les problèmes rencontrés par les autorités notamment par rapport:
 - aux demandes d'accès présentées sous une forme anonyme?
 - au fait qu'une personne puisse demander de consulter un document contenant les données personnelles d'un tiers sans que l'autorité soit habilitée à communiquer à ce dernier l'identité du demandeur?
3. De l'avis des utilisateurs et des médias, quels effets aurait un éventuel renforcement des exigences formelles des demandes d'accès?

e. Régime des délais

1. Est-ce que le régime des délais fixés par la LTrans constitue une solution adéquate pour les autorités, les utilisateurs et les médias?
2. Quels sont les problèmes que pose le régime des délais impartis aux autorités pour traiter une demande d'accès et pour entendre les tiers-concernés?
3. De l'avis des utilisateurs et des médias, quels effets aurait une éventuelle prolongation du régime des délais?

f. Ressources et émoluments

1. Est-ce que les autorités considèrent que leurs ressources sont suffisantes?
2. Est-ce que la réglementation applicable en matière d'émoluments constitue une solution adéquate pour les autorités?
 - Quelle est la pratique des autorités en matière de perception d'émoluments?
 - Quels sont les problèmes rencontrés?
 - Est-ce que les recommandations de la CSG du 22 novembre 2013 sont connues? Est-ce que les autorités les appliquent? Est-ce que de leur point de vue ces recommandations sont efficaces?
 - Est-ce que, de l'avis des autorités, le tarif prévu dans l'annexe 1 de l'OTrans constitue une solution adéquate?
 - De l'avis des autorités, quels effets aurait la fixation d'un montant maximum de l'émolument à percevoir?
 - Est-ce que, de l'avis des autorités, les exceptions prévues dans l'OTrans et dans l'ordonnance générale sur les émoluments du 8 septembre 2004 (OGEmol; RS 172.041.1) leur donnent une marge de manœuvre suffisante?
3. Est-ce que la réglementation applicable en matière d'émoluments constitue une solution adéquate pour les utilisateurs et les médias?
 - Quels sont les problèmes rencontrés?
 - Dans quelle mesure le principe de l'accès onéreux constitue-t-il un obstacle pour accéder aux documents officiels?
 - Est-ce que, de l'avis des utilisateurs et des médias, le tarif prévu dans l'annexe 1 de l'OTrans constitue une solution adéquate?
 - De l'avis des utilisateurs et des médias, quels effets aurait la fixation d'un montant maximum de l'émolument à percevoir?
 - Est-ce que les exceptions prévues dans l'OTrans et l'OGEmol ainsi que les recommandations de la CSG du 22 novembre 2013 sont connues?
 - Est-ce que, de l'avis des utilisateurs et des médias, les exceptions au principe de l'accès onéreux sont suffisantes?

g. Coordination du traitement des demandes d'accès

1. Quels sont les problèmes rencontrés par les autorités pour coordonner le traitement d'une demande d'accès (art. 11 OTrans) lorsque:
 - un document a été élaboré par plusieurs autorités?

- la demande d'accès porte sur plusieurs documents qui concernent la même affaire et qui ont été établis ou reçus par différentes autorités soumises à la loi sur la transparence?
 - plusieurs autorités sont en charge de l'affaire?
 - un document a été élaboré à la demande d'une autre autorité?
 - la demande d'accès porte sur un document classifié?
2. Quels sont les problèmes rencontrés par les autorités lorsqu'une demande d'accès est adressée simultanément à plusieurs départements?
- Est-ce que la coordination assurée par le service d'information de la Chancellerie fédérale et par le groupe interdépartemental "Datenschutz" est connue?
 - Quelles sont les expériences faites par les départements?
 - Quelles sont les difficultés rencontrées par le service d'information de la Chancellerie fédérale et par le groupe interdépartemental "Datenschutz"?
3. Est-ce que, de l'avis des autorités, la coordination du traitement des demandes d'accès est suffisante?
- Est-ce que les solutions prévues à l'art. 11 OTrans sont adéquates?
 - Dans le cas contraire, quelles seraient les mesures à prendre?
- h. Application de la LTrans aux autorités fédérales exerçant des tâches de surveillance**
1. Quels sont les problèmes rencontrés par les autorités fédérales exerçant des tâches de surveillance?
- Est-ce que, de l'avis des autorités de surveillance, leur méthode de travail a changé depuis l'entrée en vigueur de la LTrans? Si oui, comment?
 - Est-ce que, de l'avis des autorités de surveillance et des tiers contrôlés, leur rapport de confiance s'est détérioré?
 - Est-ce que, de l'avis des autorités de surveillance et des tiers contrôlés, la LTrans incite ces derniers à ne plus leur communiquer volontairement certaines informations?
2. Quels sont les problèmes rencontrés par le Service de renseignement de la Confédération?
- Dans quelle mesure cette autorité considère-t-elle que la LTrans l'empêche d'accomplir ses tâches légales?
- i. Documents officiels contenant des secrets d'affaires ou des données personnelles et documents classifiés**

1. Est-ce que la protection prévue par la LTrans par rapport aux secrets d'affaires, de fabrication et professionnels de tiers ou de la Confédération contenus dans des documents officiels est adéquate du point de vue des autorités, des utilisateurs et des détenteurs des secrets?
 - Quels sont les problèmes rencontrés?
2. Quels sont les problèmes que posent les demandes d'accès portant:
 - sur des documents officiels contenant des données personnelles non seulement du demandeur mais aussi de tiers ("demandes mixtes")?
 - sur des documents classifiés (art. 11, al. 5, OTrans)?
3. Quels sont les problèmes que posent les règles de procédure régissant l'obligation pour l'autorité de consulter les tiers-concernés par une demande d'accès portant sur des documents contenant leurs données personnelles?
4. Est-ce que l'absence d'une obligation pour l'autorité de consulter le détenteur d'un secret d'affaires contenu dans un document officiel est problématique? Si oui, pourquoi?
5. Est-ce que l'absence d'un droit pour les tiers-concernés de s'opposer en justice à la publication de documents contenant leurs données personnelles ou leurs secrets d'affaires est problématique? Si oui, pourquoi?

Procédure de médiation

1. Quelles sont les expériences en matière de médiation du point du PFPDT et des participants à la procédure de médiation (autorité, demandeur, personnes concernées)?
2. Est-ce que le PFPDT et les participants à la procédure de médiation sont satisfaits ou non du déroulement et des résultats de la médiation? Pourquoi?
 - Quels sont les aspects positifs et négatifs?
 - Dans quelle mesure les objectifs poursuivis par la procédure de médiation sont-ils atteints (modernisation de l'administration, résolution extrajudiciaire des conflits, décharge de la justice etc.)?
 - Est-ce que la procédure de médiation contribue à la transparence de l'administration? Si oui, comment?
3. Comment le PFPDT juge-t-il:
 - son investissement en temps de travail et en personnel?
 - le résultat obtenu?
 - les difficultés rencontrées?
4. De l'avis du PFPDT, quelles seraient les ressources supplémentaires nécessaires?

5. Quels sont les problèmes que pose le régime des délais applicables à la procédure de médiation pour le PFPDT et les participants à la procédure?
6. De l'avis du PFPDT, des autorités, des utilisateurs et des médias quelles sont les mesures envisageables pour améliorer l'efficacité de la procédure de médiation (par exemple ressources supplémentaires, compétences décisionnelles du PFPDT, droit de recours du PFPDT en matière de transparence, prolongation ou abrogation des délais applicables à la procédure de médiation (art. 13 et 14 LTrans), introduction d'une procédure de médiation facultative)?

Effets positifs et négatifs de la LTrans

1. Est-ce que, de l'avis des autorités, des utilisateurs et des médias, la confiance dans l'administration fédérale s'est améliorée sur la base de la LTrans?
2. Dans quelle mesure les utilisateurs considèrent-ils que la LTrans leur permet:
 - de contrôler l'activité de l'administration fédérale?
 - d'avoir accès à des sources d'informations de l'administration?
 - de tirer profit d'une mise à disposition des informations du secteur public (par exemple d'un point économique ou pour prendre des décisions)?
 - d'utiliser les documents officiels rendus accessibles à des fins commerciales?
3. Dans quelle mesure les médias considèrent-ils que la LTrans leur permet:
 - d'avoir accès à des sources d'informations de l'administration?
 - de contribuer à promouvoir la politique d'information active du gouvernement et à la compléter?
 - de contribuer à promouvoir la transparence de l'activité étatique au sein de la population?
4. Est-ce que, de l'avis des autorités et des médias, l'administration fédérale a renforcé sa politique d'information active depuis l'entrée en vigueur de la LTrans?
 - Dans quelle mesure les autorités anticipent-elles le besoin d'information du public et des médias en publiant activement certains documents officiels?
5. Quelle est l'importance de la transparence dans l'orientation stratégique des autorités en matière d'information?
 - Quel est le rôle des organes directeurs par rapport à la politique de transparence de l'autorité?
 - Quel est le rôle du conseiller à la transparence? Est-il en mesure de contribuer à la politique de transparence de l'autorité? Si oui, comment?

6. Est-ce que, de l'avis des autorités, le principe de transparence facilite la coordination entre les différentes unités de l'administration et améliore la gestion des informations?
7. Est-ce que, de l'avis des autorités, la LTrans les empêche d'accomplir leurs tâches légales de manière efficace? Si oui, pourquoi?
8. Est-ce que, de l'avis des autorités, le comportement des personnes participant à l'élaboration d'un document officiel a changé?
 - Assiste-t-on à un comportement d'autocensure?
 - Assiste-t-on à une perte d'informations?
9. Est-ce que, de l'avis des autorités, la LTrans est invoquée par certains milieux (entreprises concurrentes, avocats) dans le but d'obtenir, sur la base des informations reçues, certains avantages économiques à l'encontre d'une entreprise concurrente ou des preuves contre la partie adverse à une procédure contentieuse?
10. Est-ce que, de l'avis des autorités et des médias, ces derniers ont modifié leur stratégie pour obtenir des informations, en ce sens qu'ils privilégient l'obtention de documents officiels en vertu de la LTrans aux indiscrétions et autres cas de fuite?

Anhang 2: GesprächspartnerInnen

Sondierungsgespräche

Werner Bussmann, Simone Füzesséry	BJ
Reynald Vauthier	EDA
Renaud Rini, Patrick Rohrbach	EDI
Reto Ammann, Jean-Philippe Walter	EDÖB
Karin Schmitter Hartmann, Roberto Muttoni	UVEK
Adrian Gassmann	VBS
Thomas Angeli	Beobachter
Martin Stoll	SonntagsZeitung
Claudia Schreiber	Advokatur Schreiber
Paul Mazenauer	Schutzverband der Bevölkerung um den Flugplatz Buochs SBFB

Qualitative Gruppengespräche: EDÖB

Reto Ammann	Leiter Öffentlichkeitsprinzip
Hanspeter Thür	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
Jean-Philippe Walter	Stv. Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter

Qualitative Gruppengespräche: ÖffentlichkeitsberaterInnen der Departemente und der Bundeskanzlei

Cornelia Eyholzer Arn	WBF
Adrian Gassmann	VBS
Roberto Muttoni	UVEK
Rolf Reinhard	EJPD
Renaud Rini	EDI
Patrick Rohrbach	EDI
Philippe Schwab	EFD
Ulysse Tscherrig	BK
Reynald Vauthier	EDA

Qualitative Einzelgespräche: Medienexperten

Denis Masmajan	Journalist bei „Le Temps“ und Lehrbeauftragter für Medienethik an der Uni Genf
René Schuhmacher	lic. iur. Rechtsanwalt und Herausgeber von Ktipp, Saldo, Plädoyer
Martin Stoll	Journalist bei der SonntagsZeitung und Präsident des Vereins Oeffentlichkeitsgesetz.ch
Franz Zeller	Dozent für Medienrecht an den Universitäten Bern und Basel sowie am MAZ; wissenschaftlicher Mitarbeiter im BAKOM

Qualitative Einzelgespräche: Organisationen

Amnesty International	Alain Bovard, Politique des droits humains
Greenpeace Schweiz	Julia Heer, Rechtsanwältin
Stiftung für Konsumentenschutz	Sara Stalder, Geschäftsleiterin

Fallstudien Bundesbehörden

BAFU	Salome Sidler, Öffentlichkeitsberaterin, Stv. Sektionsleiterin Rechtsdienst 2
BAG	Federica Liechi, Öffentlichkeitsberaterin, Juristin, Abteilung Recht Schatzmann Karin, Co-Leiterin und wissenschaftliche Mitarbeiterin, Sektion Medizinische Leistungen Jeanneret Emilie, Juristin, Sektion Qualität und Prozesse
BAZL	Daniel Schär, Öffentlichkeitsberater, Stellvertreter Direktionsgeschäfte
BLW	Sonja Eschbach, Öffentlichkeitsberaterin, Stv. Fachbereichsleiterin Recht und Verfahren Jürg Jordi, Leiter Fachbereich Kommunikation
EDA	Reynald Vauthier, Chef Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip Jean-Marc Crevoisier, Chef Information
EFK	Susanne Marbet Coullery, Öffentlichkeitsberaterin, Juristin Rechtsdienst Peter Jörg Marti, Leiter Rechtsdienst Michel Huissoud, Direktor
ENSI	Anton Treier, Öffentlichkeitsberater, Stv. Sektionsleiter Kommunikation Andreas Schefer, Leiter Sektion Recht Peter Flury, Stv. Leiter Direktionsstab
Fedpol	Ewa Krenger, Öffentlichkeitsberaterin, Rechtsdienst und Datenschutz Annamaria Stadler, Stv. Öffentlichkeitsberaterin, Rechtsdienst und Datenschutz; Danièle Bersier, Leiterin Dienst Kommunikation und Medien René Bühler, Stabchef a.i., Leiter Rechtsdienst und Datenschutz
NDB	Philipp Bürgi, Öffentlichkeitsberater, Stv. Chef Rechtsdienst Philipp Kronig, Chef Direktionsbereich Informationsmanagement Katja Carminati, Juristin
SECO	Willi Helmle, Öffentlichkeitsberater, Gruppenleiter DMS Jürg Herren, Stv. Leiter Rechtsdienst Marie Avet, Stv. Leiterin Kommunikation

Swissmedic	Séverine Lachat, Co-Leiterin BGÖ und Datenschutz, Bereich Recht Karin Kapossy, Co-Leiterin BGÖ und Datenschutz, Bereich Recht Andreas Balsiger Betts, Mitglied der Direktion, Leiter Bereich Recht
WEKO	Beat Zirlick, Leiter Recht, Datenschutz- und Öffentlichkeitsberater Marc Frédéric Schäfer, Referent, stv. Datenschutz- und Öffentlichkeitsberater Patrik Ducrey, stv. Direktor, Leiter Kommunikation

Anhang 3: Fragebogen gesuchstellende Personen 2013

Alle Antworten werden für die Auswertung anonymisiert. Der von Ihnen ausgefüllte Fragebogen ist ausschliesslich dem Forschungsteam zugänglich und wird keinen Drittpersonen zugänglich gemacht.

Der Fragebogen enthält folgende Themenbereiche:

- Gesuchstellung und gewünschte Dokumente
- Fristen, Gebühren und Entscheid durch die Behörde
- Schlichtungsverfahren, Verfügungen
- Wirkungen des BGÖ
- Fazit

Falls Sie den Fragebogen von mehreren Behörden zugestellt bekommen haben, bitten wir Sie, den Fragebogen nur einmal zu beantworten.

Aus methodischen Gründen möchten wir Sie bitten, bei Fragen, die sich auf das Zugangsgesuch beziehen, Ihre Antwort auf das letzte Zugangsgesuch, das Sie 2013 gestellt haben, zu beschränken. Sie finden einen entsprechenden Vermerk (letztes Gesuch 2013) bei den betroffenen Fragen. Wir bitten Sie, dies auch bei den Fragen zum Schlichtungsantrag (Vermerk: letztes Schlichtungsverfahren) so zu handhaben.

Falls es sich bei Ihrem letzten Zugangsgesuch von 2013 um ein gleichlautendes Gesuch an mehrere Behörden gehandelt hat, möchten wir Sie bitten, bei Fragen, die sich auf den Umgang der Behörden mit Ihrem Gesuch beziehen, Ihre Antwort auf eine Behörde zu beschränken. Sie finden einen entsprechenden Vermerk (nur eine Behörde) bei den betroffenen Fragen.

1. Bitte geben Sie an, in welcher Funktion Sie 2013 ein Zugangsgesuch nach BGÖ gestellt haben. (letztes Gesuch 2013)
 - Journalistin/Journalist
 - Vertreterin/Vertreter eines privatwirtschaftlichen Unternehmens
 - Vertreterin/Vertreter eines Vereins/NGO
 - Anwältin/Anwalt
 - Privatperson
 - Forscherin/Forscher oder Studentin/Student an einer Hochschule
 - Andere Funktion, nämlich ...
2. Haben Sie bereits vor diesem Gesuch eines oder mehrere Zugangsgesuche nach BGÖ gestellt?
 - Ja
 - Nein

3. Wie viele Zugangsgesuche haben Sie 2013 sowie insgesamt bereits gestellt?
- Anzahl Zugangsgesuche nur 2013: ...
 - Anzahl Zugangsgesuche insgesamt: ...
4. Bitte geben Sie an, an welche Behörde Sie das Zugangsgesuch gerichtet haben (letztes Gesuch 2013). Falls Sie ein identisches Gesuch an verschiedene Behörden gestellt haben, führen Sie bitte alle Behörden auf und geben Sie an, auf welche Behörde Sie die Antworten im weiteren Fragebogen beschränken möchten.

Behörde(n): ...

Die Antworten im weiteren Fragebogen beziehen sich auf folgende Behörde:...

Erfahrungen und Einschätzungen der Gesuchstellenden

5. Was war der Auslöser für Ihr Zugangsgesuch? (letztes Gesuch 2013)
- Verfassen eines Artikels für eine Zeitung, Zeitschrift, Online-Publikation o.ä.
 - Angestrebtes oder laufendes Gerichtsverfahren, juristischer Fall
 - Verfassen einer wissenschaftlichen Arbeit (z.B. Dissertation), Forschungsprojekt
 - Geschäftliche Aktivitäten (z.B. Entwicklung neuer Produkte oder Angebote)
 - Anderer, nämlich...
6. Das Zugangsgesuch kann formlos – z.B. per Brief, Mail, Telefon – gestellt werden. Einzelne Behörden stellen gegenwärtig auf ihrer Website ein Formular zur Verfügung, das für die Gesuchstellung online ausgefüllt oder ausgedruckt und verschickt werden kann. Es wäre denkbar, dass die Verwendung eines standardisierten Formulars für die Gesuchstellung als verbindlich erklärt würde, so dass die Gesuche zentralisiert bei der zuständigen Stelle eingehen. Wie stehen Sie den folgenden Varianten gegenüber?

	Positiv	Eher positiv	Neutral	Eher negativ	Negativ	Keine Beantwortung möglich
Das Gesuch kann formlos - per Brief, Email, Telefon - gestellt werden						
Die Behörden stellen ein standardisiertes Formular zur Verfügung, das für die Gesuchstellung ausgefüllt werden kann (freiwillig)						
Die gesuchstellende Person kann ihr Zugangsgesuch nur auf einem standardisierten Formular einreichen, das von der Verwaltung bereitgestellt wird						

7. Das Zugangsgesuch kann, aber muss nicht begründet werden. Es wäre denkbar, dass ein Gesuch in Zukunft begründet werden müsste, beispielsweise damit die Behörde bei der Gesuchsbearbeitung das Interesse der gesuchstellenden Person berücksichtigen kann. Wie stehen Sie den folgenden Varianten gegenüber?

	Positiv	Eher positiv	Neutral	Eher negativ	Negativ	Keine Beantwortung möglich
Die gesuchstellende Person muss nicht begründen, weshalb sie Zugang zu einem bestimmten Dokument wünscht						
Die gesuchstellende Person muss begründen, weshalb sie Zugang zu einem bestimmten Dokument wünscht						

8. Die gesuchstellende Person muss ihre Identität bei der Gesuchstellung grundsätzlich nicht offenlegen. Aus praktischen Gründen, z.B. wenn Gebühren erhoben werden oder wenn ein Schlichtungsverfahren erfolgt, kann dies jedoch nicht absolut gelten. Für bestimmte Personengruppen (behinderte Personen, Medienschaffende) sind spezifische Gebührenregelungen vorgesehen; es wäre daher denkbar, dass die Identität bereits bei der Gesuchstellung offengelegt werden müsste. Wie stehen Sie den folgenden Varianten gegenüber?

	Positiv	Eher positiv	Neutral	Eher negativ	Negativ	Keine Beantwortung möglich
Die gesuchstellende Person muss ihre Identität bei der Gesuchstellung grundsätzlich nicht offenlegen						
Die gesuchstellende Person muss ihre Identität bei der Gesuchstellung offenlegen, wenn die Behörde bei der Bemessung von Gebühren prüfen soll, ob die spezifisch für bestimmte Personengruppen vorgesehenen Gebührenregelung zur Anwendung kommt						
Die gesuchstellende Person muss ihre Identität bei der Gesuchstellung offenlegen, wenn ihr						

Gesuch Dokumente mit Personendaten Dritter betrifft.						
Die gesuchstellende Person legt ihre Identität bei der Gesuchstellung grundsätzlich offen						

9. Waren die Informationen, die die Bundesbehörde auf ihrer Webseite publiziert, ausreichend für die Identifikation des gewünschten Dokuments bzw. der gewünschten Dokumente? (letztes Gesuch 2013, nur eine Behörde)

	Ausreichend	Eher ausreichend	Eher nicht ausreichend	Nicht ausreichend	Keine Beantwortung möglich
Informationen über die Aufgabenbereiche, für die die Behörde zuständig ist					
Informationen über wichtige Geschäfte, für die die Behörde zuständig ist					
Informationen über geschäftsrelevante Dokumente (z.B. Berichte, Protokolle, Datenbanken, Listen etc.) der Behörde					

10. Haben Sie im Zusammenhang mit der Gesuchstellung Kontakt mit der entsprechenden Behörde aufgenommen, um Ihr Gesuch präzisieren zu können? (letztes Gesuch 2013, nur eine Behörde)
- Ja
 - Nein
 - Keine Beantwortung möglich
11. Hat die Behörde Sie von sich aus kontaktiert, um das Gesuch präzisieren zu können? (letztes Gesuch 2013, nur eine Behörde)
- Ja
 - Nein
 - Keine Beantwortung möglich
12. Welche Stelle der Behörde hat sich mit Ihnen in Kontakt gesetzt? (letztes Gesuch 2013, nur eine Behörde)
- ÖffentlichkeitsberaterIn
 - Presse- bzw. Medienstelle
 - Zuständiger Fachbereich
 - Andere, nämlich: ...

13. An welche Stelle der Behörde sind Sie gelangt? (letztes Gesuch 2013, nur eine Behörde)
- ÖffentlichkeitsberaterIn
 - Presse- bzw. Medienstelle
 - Zuständiger Fachbereich
 - Andere, nämlich: ...
14. Waren die Auskünfte, die Ihnen die Behörde gegeben hat, hilfreich für das Auffinden der Dokumente, die Sie interessierten? (letztes Gesuch 2013, nur eine Behörde)
- Ja
 - Eher ja
 - Eher nein
 - Nein
 - Keine Beantwortung möglich
15. Wurde Ihr Gesuch von der Behörde mit der Begründung zurückgewiesen, dass es zu wenig präzise sei? (letztes Gesuch 2013)
- Ja
 - Nein
 - Keine Beantwortung möglich
16. Die zuständige Behörde muss innert 20 Kalendertagen nach Eingang des Gesuchs Stellung zum Gesuch nehmen. Lag der Entscheid bzw. die definitive Stellungnahme der Behörde zu Ihrem Zugangsgesuch innerhalb dieser Frist vor? (letztes Gesuch 2013)
- Ja
 - Nein
 - Keine Beantwortung möglich
17. Die Frist kann ausnahmsweise um 20 Tage verlängert werden, wenn das Gesuch umfangreiche, komplexe oder schwer beschaffbare Dokumente betrifft; sie kann um die erforderliche Dauer verlängert werden, wenn sich das Gesuch auf amtliche Dokumente bezieht, die Personendaten enthalten. Wurden Sie von der Behörde über die Fristverlängerung informiert und wurde diese begründet?
- Ja; informiert und begründet
 - Ja; nur informiert
 - Nein
 - Keine Beantwortung möglich
18. Mit welcher Begründung wurde die Frist verlängert?
- Umfangreiche Dokumente
 - Komplexe Dokumente
 - Schwer beschaffbare Dokumente
 - Dokumente, die Personendaten enthalten,
 - Keine Beantwortung möglich
 - Anders, nämlich: ...

19. War die Begründung für die Fristverlängerung für Sie nachvollziehbar? (letztes Gesuch 2013)

- Ja
- Eher ja
- Eher nein
- Nein
- Keine Beantwortung möglich

20. Weshalb (eher) nicht?

...

21. Wie viele Kalendertage dauerte die Frist in Ihrem Fall ungefähr bis zur definitiven Stellungnahme der zuständigen Behörde zum Gesuch, d.h. Zugang wird gewährt, eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert? (letztes Gesuch 2013)

Anzahl Kalendertage ca.: ...

22. In welcher Frist hätte Ihr Zugangsgesuch behandelt werden müssen, damit Ihren Informationsbedürfnissen optimal hätte Rechnung getragen werden können? Bitte begründen Sie Ihre Antwort im dafür vorgesehenen Feld.

Anzahl Kalendertage ca.: ...

BEGRÜNDUNG

23. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist grundsätzlich gebührenpflichtig. Verschiedene gesetzliche Vorschriften und Empfehlungen regeln, wann Gebühren erhoben oder erlassen werden. Wie stehen Sie den folgenden Regelungen bzw. Empfehlungen gegenüber?

	Positiv	Eher positiv	Neutral	Eher negativ	Negativ	Keine Beantwortung möglich
Für den Zugang zu amtlichen Dokumenten wird in der Regel eine Gebühr erhoben						
Für die Herstellung von Reproduktionen (Fotokopien, Umsetzung eines Dokuments in ein elektronisches Format, Erstellen von Daten- oder Bildtonträgern, Abzüge von Fotografien etc.) werden Gebühren erhoben						
Der Arbeitsaufwand für die Prüfung und Vorbereitung von amtlichen Dokumenten für die Gewährung des Zugangs wird der gesuchstellenden						

Person in Rechnung gestellt						
Für die Versandkosten der Zustellung der amtlichen Dokumente an die gesuchstellende Person werden Gebühren erhoben						
Wenn die Kosten der Gebührenerhebung den Gebührenbetrag übersteigen, werden keine Gebühren erhoben						
Wenn die Kosten weniger als 100.- CHF betragen, werden keine Gebühren erhoben						
Kosten, die sich ausschliesslich aus der Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen ergeben, werden bei der Festlegung der Gebühren nicht berücksichtigt						
Wenn am Zugang zu amtlichen Dokumenten ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, kann auf die Gebührenerhebung ganz oder teilweise verzichtet werden						
Bei Zugangsgesuchen von Medienschaffenden wird die Gebühr in der Regel um mindestens 50% reduziert						
Die Behörde kann auf die Gebührenerhebung verzichten oder die Gebühr reduzieren, wenn sie das Zugangsgesuch ablehnt oder den Zugang nur teilweise gewährt						

24. Sollte aus Ihrer Sicht eine Gebührenobergrenze eingeführt werden?

- Ja
 - Eher ja
 - Eher nein
 - Nein
- Keine Beantwortung möglich

25. Wie hoch sollte die Gebühr sein, die maximal in Rechnung gestellt werden dürfte?
Gebühr in CHF: ...

26. Hat die Behörde Sie über die zu erwartende Höhe der Gebühr für die Behandlung Ihres Gesuchs informiert? (letztes Gesuch 2013)

- Ja
- Nein
- Keine Beantwortung möglich

27. Hat die Behörde die Gebührenerhebung begründet?

Ja

Nein

Keine Beantwortung möglich

28. War die Begründung für Sie nachvollziehbar? (letztes Gesuch 2013)

- Ja

- Eher ja

- Eher nein

- Nein

- Keine Beantwortung möglich

29. Weshalb (eher) nicht?

...

30. Wie haben Sie auf die Information über die zu erwartenden Kosten reagiert?

- Ich habe mein Zugangsgesuch aufrechterhalten

- Ich habe mein Gesuch zurückgezogen

- Ich habe ein Schlichtungsgesuch beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) gestellt

- Anders, nämlich...

31. Hat Ihr Gesuch Informationen von oder über Unternehmen umfasst? Falls Sie beim Zugangsgesuch geschäftliche Interessen vertreten, bitte kreuzen Sie alle betroffenen Kategorien an. (letztes Gesuch 2013)

- Informationen von oder über Unternehmen der gleichen Branche

- Informationen von oder über Unternehmen einer anderen Branche

- Keine Beantwortung möglich

32. Wie hat die zuständige Behörde über Ihr Zugangsgesuch entschieden? (letztes Gesuch 2013)

- Zugang wurde gewährt (ohne Einschränkungen)

- Zugang wurde eingeschränkt bzw. teilweise gewährt

- Zugang wurde aufgeschoben

- Zugang wurde verweigert

33. Wie wurde dieser Entscheid begründet? Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an:

- Die Behörde ist nicht zuständig, um das Zugangsgesuch zu behandeln (Art. 10 Abs. 1 BGÖ)

- Das Dokument wurde von dem Inkrafttreten des BGÖ von einer Behörde erstellt oder empfangen (Art. 23 BGÖ).

- Das Dokument wurde bereits in einem Publikationsorgan des Bundes oder auf Internet publiziert (Art. 3 Abs. 2 VBGÖ)

- Das Dokument betrifft ein Justiz- bzw. Streitbeilegungs- oder Schiedsverfahren (Art. 3 BGÖ)
- Das Dokument fällt unter eine spezialgesetzliche Geheimnis- oder Zugangsregelung (Art. 4 BGÖ)
- Dokument wird durch eine Behörde kommerziell genutzt (Art. 5 Abs. 3 Bst. a BGÖ)
- Dokument ist nicht fertiggestellt (Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ)
- Dokument ist zum persönlichen Gebrauch bestimmt (Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ)
- Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung der Behörde (Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ)
- Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung einer konkreten behördlichen Massnahme (Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ)
- Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ)
- Beeinträchtigung aussenpolitischer Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ)
- Beeinträchtigung der Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen den Kantonen (Art. 7 Abs. 1 Bst. e BGÖ)
- Gefährdung der wirtschafts-, geld- und währungspolitischen Interessen der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 Bst. f BGÖ)
- Offenbarung von Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ)
- Vermittlung von Informationen, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat (Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ)
- Beeinträchtigung der Privatsphäre Dritter (Art. 7 Abs. 2 BGÖ)
- Schutz von Personendaten (Art. 9 BGÖ)
- Amtliches Dokument des Mitberichtsverfahrens (Art. 8 Abs. 1 BGÖ)
- Politischer oder administrativer Entscheid, für den das amtliche Dokument die Grundlage bildet, wurde noch nicht getroffen (Art. 8 Abs. 2 BGÖ)
- Amtliches Dokument des Ämterkonsultationsverfahrens, das gemäss Beschluss des Bundesrats auch nach dem Entscheid nicht zugänglich ist (Art. 8 Abs. 3 BGÖ)
- Amtliches Dokument über Positionen in laufenden oder künftigen Verhandlungen (Art. 8 Abs. 4 BGÖ)
- Keine Beantwortung möglich
- Anders, nämlich...

34. War diese Begründung aus Ihrer Sicht nachvollziehbar?

- Ja
- Eher Ja
- Eher Nein
- Nein

35. Weshalb (eher) nicht?

...

36. Haben die erhaltenen Informationen dazu beigetragen, Ihr ursprünglich geäußertes Informationsbedürfnis (z.B. Verfassen eines Artikels für eine Zeitung oder einer wissenschaftlichen Arbeit, Informationen in Hinblick auf einen juristischen Fall oder einen wirtschaftlichen Entscheid etc.) zu befriedigen?

- Ja
- Eher ja
- Eher nein
- Nein
- Keine Beantwortung möglich

37. Weshalb (eher) nicht?

...

38. In bestimmten Fällen besteht kein Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 8 BGÖ). Bitte geben Sie nachfolgend an, wie Sie diesen Regelungen gegenüberstehen.

	Positiv	Eher positiv	Neutral	Eher negativ	Negativ	Keine Beantwortung möglich
Es besteht kein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten des Mitberichtsverfahrens						
Amtliche Dokumente dürfen erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlagen darstellen, getroffen ist						
Der Bundesrat kann ausnahmsweise beschliessen, amtliche Dokumente des Ämterkonsultationsverfahrens auch nach dem Entscheid nicht zugänglich zu machen						
Amtliche Dokumente über Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen sind in keinem Fall zugänglich						

39. Wenn in folgenden Fällen kein Zugang mehr zu den betroffenen amtlichen Dokumenten bestehen würde, wie würden Sie diesen Änderungen gegenüberstehen?

	Positiv	Eher positiv	Neutral	Eher negativ	Negativ	Keine Beantwortung möglich
Dokumente von Aufsichtsbehörden über ihre Aufsichtstätigkeit						
Dokumente, die Personendaten enthalten						
Dokumente, die Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse enthalten						
Verträge, die der Bund mit Dritten abgeschlossen hat						
Dokumente, die militärische oder nachrichtendienstliche Geschäfte betreffen						
Dokumente, die polizeiliche Geschäfte betreffen						
Dokumente, die diplomatische/aussenpolitische Geschäfte betreffen						
Antragsentwürfe eines Amtes an die/den Vorsteher/in des betreffenden Departements						
Emails						
Interne Notizen oder Arbeitspapiere						
Dokumente, die als geheim gekennzeichnet sind						

40. Das BGÖ gilt für die Bundesverwaltung, bestimmte Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören und die Parlamentsdienste (Art. 2 BGÖ). Das Gesetz gilt nicht für die Schweizerische Nationalbank und die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA). Ist dies aus Ihrer Sicht zweckmässig?

- Ja
- Eher ja
- Eher nein
- Nein

41. Weshalb (eher) nicht?

...

42. Wenn nachfolgende Behörden vom Geltungsbereich ausgenommen würden, wie würden Sie dieser Änderung gegenüberstehen?

	Positiv	Eher positiv	Neutral	Eher negativ	Negativ	Keine Beantwortung möglich
Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)						
Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI)						
Wettbewerbskommission (WEKO)						
Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)						
Schweizerisches Heilmittelinstitut (Swissmedic)						
Nachrichtendienst des Bundes (NDB)						

Erfahrungen im Schlichtungsverfahren

43. Haben Sie bereits einmal oder mehrmals einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) gestellt?
- Ja; einmal
 - Ja; mehrmals
 - Nein
 - Keine Beantwortung möglich
44. In welchem Jahr haben Sie zum letzten Mal einen Schlichtungsantrag gestellt?
Jahr: ...
45. Hat in Ihrem Schlichtungsverfahren eine Schlichtungssitzung stattgefunden, an der Sie als gesuchstellende Person der zuständigen Behörde gegenüber sass(en)? (letztes Schlichtungsverfahren)
- Ja
 - Nein
 - Verfahren ist noch hängig
 - Keine Beantwortung möglich
46. Waren folgende Aspekte des Schlichtungsverfahrens in Ihrem Fall erfüllt? (letztes Schlichtungsverfahren)

	Ja	Eher ja	Eher nein	Nein	Keine Beantwortung möglich
Sie als gesuchstellende Person wurden vom EDÖB angehört (ggf. schriftlich) und konnten Ihre Position darlegen					
Der EDÖB hat Sie als gesuchstellende Person und die betroffene Behörde dabei unterstützt, selbst eine Lösung zu finden					
Der EDÖB hat eigene Vorschläge eingebracht, wie eine Einigung erzielt werden könnte					

47. Inwiefern wurde das Schlichtungsverfahren gemäss Ihrer Beurteilung den folgenden Ansprüchen gerecht? (letztes Schlichtungsverfahren)

	Ja	Eher ja	Eher nein	Nein	Keine Beantwortung möglich
Das Verständnis zwischen Ihnen als gesuchstellende Person und der Verwaltung wurde gefördert					
Ihr Vertrauen als gesuchstellende Person in die Verwaltung wurde gestärkt					

48. Das Schlichtungsverfahren soll innert 30 Kalendertagen nach Empfang des Schlichtungsantrags abgeschlossen sein (d.h. eine einvernehmliche Lösung wurde gefunden oder der EDÖB hat den am Schlichtungsverfahren Beteiligten eine schriftliche Empfehlung abgegeben). War das letzte Schlichtungsverfahren, in das Sie involviert waren, innerhalb dieser Frist abgeschlossen?

- Ja
- Nein
- Keine Beantwortung möglich

49. Wie viele Kalendertage dauerte die Frist in Ihrem Fall ungefähr, bis das Schlichtungsverfahren abgeschlossen war? (letztes Schlichtungsverfahren)

- Keine Beantwortung möglich (Verfahren ist noch hängig)

Anzahl Kalendertage ca.: ...

50. Welche Verfahrensdauer hätte Ihrer Ansicht nach angesetzt werden müssen, damit Ihren Informationsbedürfnissen optimal hätte Rechnung getragen werden können? Bitte begründen Sie Ihre Antwort im dafür vorgesehenen Feld. (letztes Schlichtungsverfahren)

Anzahl Kalendertage ca.: ...

BEGRÜNDUNG

51. Was war das Ergebnis des letzten Schlichtungsverfahrens, in das Sie involviert waren?
- Einigung wurde erzielt: Die Behörde hat den Zugang vollumfänglich gewährt
 - Einigung wurde erzielt: Sie als gesuchstellende Person haben auf den Zugang vollumfänglich verzichtet
 - Einigung wurde erzielt: Die Behörde hat den Zugang teilweise gewährt, Sie als gesuchstellende Person haben auf den Zugang teilweise verzichtet
 - Es wurde keine Einigung erzielt, aber die Behörde hat den Zugang aufgrund der Empfehlung des EDÖB in einer für Sie zufriedenstellenden Weise gewährt
 - Es wurde keine Einigung erzielt bzw. die Behörde hat den Zugang aufgrund der Empfehlung des EDÖB entweder gar nicht oder nicht in einer für Sie zufriedenstellenden Weise gewährt
52. Haben Sie von der Behörde den Erlass einer Verfügung verlangt oder hat die Behörde von Amtes wegen eine Verfügung erlassen?
- Ja
 - Nein
 - Keine Beantwortung möglich
53. Weshalb nicht? ...
54. Haben Sie ein Beschwerdeverfahren eingeleitet und die Verfügung angefochten?
- Ja
 - Nein
 - Keine Beantwortung möglich
55. Weshalb nicht?
- ...
56. War die Empfehlung des EDÖB für Sie hilfreich? (letztes Schlichtungsverfahren)
- Ja
 - Eher ja
 - Eher nein
 - Nein
 - Keine Beantwortung möglich
57. Inwiefern? ...
58. Bitte geben Sie an, wie Sie den folgenden Regelungen gegenüberstehen:

	Positiv	Eher positiv	Neutral	Eher negativ	Negativ	Keine Beantwortung möglich
Das BGÖ sieht die Möglichkeit vor, dass die gesuchstellende Person einen Schlichtungsantrag stellen kann, wenn der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird (Art. 13 BGÖ)						
Das BGÖ sieht die Möglichkeit vor, dass die gesuchstellende Person einen Schlichtungsantrag stellen kann, wenn die Behörde nicht fristgerecht Stellung genommen hat (Art. 13 BGÖ)						
Das BGÖ sieht die Möglichkeit vor, dass eine Person, die nach Art. 11 BGÖ (Personendaten) angehört worden ist, ein Schlichtungsverfahren beantragen kann, wenn die Behörde gegen ihren Willen den Zugang gewähren will (Art. 13 BGÖ)						
Das Schlichtungsverfahren ist dem gerichtlichen Verfahren vorgeschaltet						
Der EDÖB erlässt eine Empfehlung, wenn das Schlichtungsverfahren nicht zu einem von allen Beteiligten akzeptierten Ergebnis geführt hat						
Der EDÖB begründet seine Empfehlung						
Die Empfehlung hat keine unmittelbare Rechtswirkung, d.h. sie ist für die Adressaten nicht verbindlich						
Die Empfehlung wird veröffentlicht						
Für das Schlichtungsverfahren wird keine Gebühr erhoben						

Wirkungen des BGÖ

59. Mit dem BGÖ sollen verschiedene Ziele erreicht werden; ist das BGÖ gemäss Ihrer Beurteilung gegenwärtig auf Kurs?

	Ja	Eher ja	Eher nein	Nein	Keine Beurteilung möglich
Das BGÖ ermöglicht die Kontrolle der Verwaltung durch die Bürgerinnen und Bürger					
Die Verwaltung betreibt eine verstärkte aktive Informationspolitik					
Die Verwaltung antizipiert das Informationsbedürfnis der Bevölkerung und stellt vermehrt von sich aus bestimmte Dokumente auf ihrer Website zur Verfügung					
Indiskretionen werden verhindert					
Das Vertrauen der BürgerInnen in die Verwaltung wird gestärkt					

60. Es besteht die Gefahr, dass das BGÖ auch verschiedene unerwünschte Wirkungen hat; wie oft haben Sie bereits folgende Wirkungen beobachtet?

	Häufig	Eher häufig	Eher selten	Selten	Nie	Keine Beurteilung möglich
Bestimmte Dokumente, die gemäss BGÖ zugänglich wären oder sein könnten, werden nicht mehr verfasst						
Bestimmte Dokumente, die gemäss BGÖ zugänglich wären oder sein könnten, werden zurückhaltender verfasst, so dass wichtige Informationen fehlen						

61. Stellen Sie allenfalls weitere Wirkungen des BGÖ fest? Falls ja, führen Sie diese bitte nachfolgend aus:

...

Fazit

62. Wenn Sie Ihre Erfahrungen insgesamt mit der Gesuchstellung gemäss BGÖ betrachten, sind Sie auf Schwierigkeiten gestossen? Falls ja, führen Sie diese bitte aus:

...

63. Welches Verbesserungspotenzial bei den rechtlichen Vorgaben des BGÖ und/oder der Art und Weise, wie die Behörden das BGÖ umsetzen, besteht Ihrer Ansicht nach?

Anhang 4: Gesprächsleitfaden EDÖB und Öffentlichkeitsbera- tenden der Departemente

Der Vollzug des BGÖ durch die Bundesbehörden birgt in verschiedenen Bereichen zahl-
reiche Herausforderungen und Probleme („**Ist“-Situation**), die in einem Spannungsfeld
mit dem **gesetzlichen „Soll“** stehen. Das „Soll“ sowie der dazugehörige Leitgedanke sind
nachfolgend jeweils in der obersten Zeile aufgeführt. In der mittleren Zeile finden sich
einige Stichworte aus der bisherigen Untersuchung und dem Pflichtenheft, die auf Diffe-
renzen zum Soll-Zustand hinweisen, als Input für die Diskussion; diese Liste soll in einem
ersten Schritt ggf. ergänzt werden und es soll ein gemeinsames Verständnis über die Her-
ausforderungen und Probleme hergestellt werden. Anschliessend erfolgt jeweils die Diskus-
sion über den Handlungsbedarf und allfällige Lösungsansätze (unterste Zeile).

Vollzug des BGÖ in den Bundesbehörden

1. Voraussetzungsloser Zugang

Gesetzliches „Soll“	– Das Gesuch muss hinreichend genau formuliert sein (Art. 10 Abs. 3 BGÖ), aber kann formlos gestellt und muss nicht begründet werden (Art. 7 VBGÖ) – Nach Art. 6 Abs. 1 BGÖ hat jede Person das Recht auf Zugang zu einem amtlichen Dokument, weshalb grundsätzlich kein Anlass besteht, die Identität der gesuchstel- lenden Person zu überprüfen und die Identität der gesuchstellenden Person ohne ih- re Zustimmung nicht an eine angehörte Drittperson weitergegeben werden darf (FAQ 2013) – Keine Möglichkeit, ein Zugangsgesuch mit der Begründung abzulehnen, dass es erheblichen Aufwand verursacht, aber Flexibilität bei den Fristen möglich (Art. 10 VBGÖ) – Möglichkeit, Gebühren zu erheben, um der Belastung der Verwaltung Rechnung zu tragen → Leitgedanke: Zugang zu Dokumenten zweckfrei und neutral, d.h. unabhängig von Motiv und Person, sondern in Abhängigkeit dokumentenspezifischer Charakteristika (mit Ausnahmen); „access to one, access to all“ (Art. 2 VBGÖ)
Herausforderungen und Probleme in der Praxis („Ist“-Situation)	– Der Aufwand für die Verwaltung ist teilweise gross, z.B. durch „fishing expeditions“ – Umstand, dass Dritte häufig wissen wollen, wem sie ihre Personenda- ten zugänglich machen (Zuverlässigkeit, Leumund u.ä. persönliche Merkmale der gesuchstellenden Person für die Beurteilung der Zu- gangsgewährung?) 1. Ergänzen: Sind die wichtigsten Herausfor- derungen und Probleme in dieser Liste er- fasst und treffen sie zu? 2. Gemeinsames Verständnis über die Her- ausforderungen und Probleme herstellen: a. Welche Überlegungen stehen bei der Beurteilung des Aufwands im Vorder- grund (Ressourcensituation, öffentli- ches Interesse, etc.)? b. Inwiefern stellt der Umstand, dass keine Informationen über die Ge- suchstellenden an Dritte weitergege- ben werden dürfen, für die Behörden ein Problem dar?

Diskussion	3. Besteht Handlungsbedarf? a. Falls ja, kann den Herausforderungen und Problemen im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen begegnet werden? Falls ja, welche Lösungsansätze im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen gibt es? b. Falls ja, besteht Anpassungsbedarf der gesetzlichen Grundlagen? Falls ja, welche Anpassungen?
2. Amtliche Dokumente	
Gesetzliches „Soll“	– Der Geltungsbereich „amtliche Dokumente“ ist in Art. 5 BGÖ festgelegt. Nicht zum Geltungsbereich gehören Dokumente, die durch eine Behörde kommerziell genutzt werden, nicht fertig gestellt oder zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (Art. 5 Abs.) – BGÖ gilt für bestimmte spezialgesetzlich geregelte Verfahren nicht (Art. 3 Abs. 1 BGÖ) – Ausnahmsweise kann der Zugang zu einem amtlichen Dokument eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden (Art. 7 und Art. 8 Abs. 1-4 BGÖ) → Leitgedanke: Wenn ein Dokument die gesetzlich festgelegten Kriterien erfüllt, ist es grundsätzlich als amtlich zu qualifizieren und damit zugänglich. Ausnahmeklauseln stellen sicher, dass überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen an der Geheimhaltung im konkreten Einzelfall Rechnung getragen werden kann. Dokumente, die bspw. zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind, gelten nicht als amtliche Dokumente
Herausforderungen und Probleme in der Praxis („Ist“-Situation)	– Als amtliche Dokumente gelten demnach ggf. auch zahlreiche Erzeugnisse „internen“ Charakters (z.B. in informeller Sprache verfasste Emails), sofern diese nicht ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind; das BGÖ kennt keine Kategorie „interner“ Dokumente, die generell nicht zugänglich wäre – Ein Entwurf eines Antrags an den Bundesrat gilt als amtliches Dokument, wenn er von einem Amt dem Departement übergeben wurde; wenn der Entwurf aber vom Departementschef unterzeichnet ist, gilt er nicht mehr als amtliches Dokument 1. Ergänzen: Sind die wichtigsten Herausforderungen und Probleme in dieser Liste erfasst und treffen sie zu? 2. Gemeinsames Verständnis über die Herausforderungen und Probleme herstellen: a. Welche Probleme stellen sich einer Behörde dadurch, dass ggf. auch „interne“ Dokumente (z.B. Emails) grundsätzlich zugänglich sind?
Diskussion	3. Besteht Handlungsbedarf? a. Falls ja, kann den Herausforderungen und Problemen im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen begegnet werden? Falls ja, welche Lösungsansätze im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen gibt es? b. Falls ja, besteht Anpassungsbedarf der gesetzlichen Grundlagen? Falls ja,

welche Anpassungen?

3. Persönlicher Geltungsbereich des BGÖ (Art. 2 BGÖ)

Gesetzliches „Soll“	– Das BGÖ gilt grundsätzlich auch für Aufsichtsbehörden (z.B. EFK, BAZL, ENSI, WEKO) und Behörden, deren Aufgabenerfüllung Diskretion und/oder Geheimhaltung bestimmter (militärischer, polizeilicher, nachrichtendienstlicher, diplomatischer) Informationen und Aktivitäten erfordert (z.B. NDB, EDA) – Die Ausnahmebestimmungen nach Art. 7 BGÖ (und die Ausnahme besonderer Fälle nach Art. 8 BGÖ) stellen sicher, dass die Arbeit der Behörden nicht beeinträchtigt wird – Aus historischen Gründen wurden einzelne Behörden (SNB, FINMA) integral vom BGÖ ausgenommen → Leitgedanke: Öffentlichkeitsprinzip für die ganze Verwaltung unabhängig von den konkreten Aufgaben, die diese Behörde erledigt (allerding Abweichung von diesem Prinzip durch integrale Ausnahme von SNB und FINMA); Ausnahmen beziehen sich lediglich auf Dokumente, an denen ein entsprechendes Geheimhaltungsinteresse gemäss Art. 7 und 8 BGÖ besteht
Herausforderungen und Probleme in der Praxis („Ist“-Situation)	– Das BGÖ ist mit den Aufgaben von Aufsichtsbehörden nicht kompatibel (z.B. EFK, BAZL, ENSI, WEKO); das Vertrauensverhältnis mit den Beaufsichtigten leidet, Informationen werden nicht mehr aus eigenem Antrieb an die Behörde weitergegeben – Das BGÖ ist mit der notwendigen Diskretion der Aufgabenerfüllung von Behörden oder der Geheimhaltung bestimmter (militärischer, polizeilicher oder nachrichtendienstlicher) Informationen und Aktivitäten nicht kompatibel (z.B. NDB, EDA)
Diskussion	1. Ergänzen: Sind die wichtigsten Herausforderungen und Probleme in dieser Liste erfasst und treffen sie zu? 2. Gemeinsames Verständnis über die Herausforderungen und Probleme herstellen: a. Ist der weite Geltungsbereich des BGÖ mit einzelnen wenigen Ausnahmen gerechtfertigt? 3. Besteht Handlungsbedarf? a. Falls ja, kann den Herausforderungen und Problemen im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen begegnet werden? Falls ja, welche Lösungsansätze im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen gibt es? b. Falls ja, besteht Anpassungsbedarf der gesetzlichen Grundlagen? Falls ja, welche Anpassungen?

4. Ausnahmen (Art. 7 BGÖ)

Gesetzliches „Soll“	– Ausnahmebestimmungen (Art. 7 BGÖ) müssen restriktiv ausgelegt werden: Beeinträchtigung muss von einer gewissen Erheblichkeit sein und mit hoher Wahrscheinlichkeit eintreffen (Cottier et al. 2008 zu Art. 7 BGÖ sowie Praxis) → Leitgedanke: Im Zweifelsfall für den Zugang , „open government“
Herausforderungen und Probleme in der Praxis („Ist“-Situation)	– Unsicherheit z.B. bezüglich Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen – Unsicherheit im Umgang mit klassifizierten Akten – Schutz der Privatsphäre von Verwaltungsangestellten – Im Zweifelsfall wird gegen den Zugang entschieden? 1. Ergänzen: Sind die wichtigsten Herausforderungen und Probleme in dieser Liste erfasst und treffen sie zu? 2. Gemeinsames Verständnis über die Herausforderungen und Probleme herstellen: a. Differenzen zwischen Geschäftsleitung/Fachbereichen und ÖffentlichkeitsberaterInnen bei der Beurteilung? → Position der ÖffentlichkeitsberaterIn in der Hierarchie entscheidend? b. Frage der Zeit und noch fehlenden Vertrautheit mit dem Öffentlichkeitsprinzip bzw. Art. 7 BGÖ? Problem der noch grösstenteils fehlenden Rechtsprechung?
Diskussion	3. Besteht Handlungsbedarf? a. Falls ja, kann den Herausforderungen und Problemen im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen begegnet werden? Falls ja, welche Lösungsansätze im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen gibt es? b. Falls ja, besteht Anpassungsbedarf der gesetzlichen Grundlagen? Falls ja, welche Anpassungen?

5. Gesuchsabwicklung

Gesetzliches „Soll“	– Die Behörde muss den Gesuchstellenden über die verfügbaren amtlichen Dokumente Auskunft geben und die Gesuchstellenden dabei unterstützen, die gewünschten Dokumente zu identifizieren und das Gesuch genauer zu formulieren (Art. 3 VBGÖ) – Grundsatz von Treu und Glauben (Aber: Ungleichgewicht bezüglich des Wissens um die vorhandenen amtlichen Dokumente; Rechtsmissbrauchsverbot seitens der Gesuchstellenden) – Solange noch kein öffentlich zugängliches Dokumentenregister (z.B. i.S.d SPO) besteht, muss es genügen, wenn die gesuchstellende Person den betreffenden Sachbereich und/oder die Zeitspanne mitteilt; wenn dies nicht genügt, um ein bestimmtes Dokument tatsächlich identifizieren zu können, muss die zuständige Behörde eine Liste der vorhandenen Dokumente erstellen (vgl. FAQ 2013) – Behörden müssen mit genügend Ressourcen ausgestattet werden, damit das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung umgesetzt werden kann (Häner 2008 zu Art. 10 BGÖ) – Möglichkeit längerer Bearbeitungsfristen bei aufwändigen und komplexen Gesuchen (Art. 10 und 12 BGÖ) – Besondere Bedürfnisse der Medien berücksichtigen (Art. 9 VBGÖ) → Leitgedanke: Gesuche auf das Allernotwendigste beschränken, Verfahrensdauer auf ein Minimum begrenzen
---------------------	--

Herausforderungen und Probleme in der Praxis („Ist“-Situation)	– Ressourcensituation auf Seiten der Behörden (Fristen?) – Verwaltungspraxis bei der Bemessung von Gebühren; Spielräume (Möglichkeit, auf die Gebührenerhebung zu verzichten (Art. 14 und 15 VBGÖ); Möglichkeit, Gebühren zu erheben bei erheblichem Aufwand oder Gesuchen mit querulatorischem Charakter (Erläuterungen VBGÖ) – Umsetzung des BGÖ verursacht grossen Aufwand in der Verwaltung, der nicht vollständig verrechnet werden kann	1. Ergänzen: Sind die wichtigsten Herausforderungen und Probleme in dieser Liste erfasst und treffen sie zu? 2. Gemeinsames Verständnis über die Herausforderungen und Probleme herstellen: a. Sind die Fristen für die Behandlung von Gesuchen/die Anhörung von betroffenen Dritten zu knapp? b. GesuchstellerInnen: Zurückhaltung der Verwaltung, bei der Identifikation des richtigen Dokuments behilflich zu sein; Fristen werden stets ausgereizt; Gebühren mit prohibitiver Wirkung bzw. nicht nachvollziehbare Gebühren; Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der Medien? Fehlen der Wille seitens der Behörden?
Diskussion		3. Besteht Handlungsbedarf? a. Falls ja, kann den Herausforderungen und Problemen im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen begegnet werden? Falls ja, welche Lösungsansätze im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen gibt es? b. Falls ja, besteht Anpassungsbedarf der gesetzlichen Grundlagen? Falls ja, welche Anpassungen?

6. Koordination von Zugangsgesuchen zwischen verschiedenen Departementen (Art. 11 VBGÖ) (nur Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater)

Gesetzliches „Soll“	– Wurde ein Dokument durch mehrere Behörden gemeinsam erarbeitet oder bezieht sich das Gesuch auf mehrere Dokumente, die das gleiche Geschäft betreffen und durch verschiedene Behörden erstellt oder empfangen wurde, wird die Stellungnahme durch die federführende Behörde abgegeben; der Zugang kann gewährt werden, auch wenn die anderen beteiligten Behörden dies ablehnen (Art. 11 Abs. 1 und 2 VBGÖ) – Ist die Federführung nicht einer einzigen Behörde zugewiesen, einigen sich die Behörden auf eine zuständige Behörde, die Einvernehmen mit den übrigen Behörden herstellen muss. Gelingt dies nicht, entscheidet jede Behörde selbst (Art. 11 Abs. 3 VBGÖ) → Leitgedanke: Gesuchsbearbeitung durch eine Behörde für ein effizientes Verfahren und die Gewährleistung der „Einheit der Verwaltung“
---------------------	---

Herausforderungen und Probleme in der Praxis („Ist“-Situation)	– Die Koordination findet i.d.R. primär via BK und den Kommunikationsverantwortlichen der Departemente statt; der Einbezug der ÖffentlichkeitsberaterInnen ist nicht in jedem Departement gleichermassen sichergestellt – Es werden ggf. verschiedene juristische Gutachten verfasst (extern; vom BJ), die sich zum Teil widersprechen; zudem fällen die Departemente ihre Entscheide auch unabhängig von diesen Gutachten → Schlussendlich entscheidet jedes Departement selbst und dies teilweise unterschiedlich	1. Ergänzen: Sind die wichtigsten Herausforderungen und Probleme in dieser Liste erfasst und treffen sie zu? 2. Gemeinsames Verständnis über die Herausforderungen und Probleme herstellen: a. Effizienz dieses Vorgehens? b. Glaubwürdigkeit der Bundesverwaltung? c. „Keine Gleichheit im Unrecht“?
Diskussion	3. Besteht Handlungsbedarf? a. Falls ja, kann den Herausforderungen und Problemen im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen begegnet werden? Falls ja, welche Lösungsansätze im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen gibt es? b. Falls ja, besteht Anpassungsbedarf der gesetzlichen Grundlagen? Falls ja, welche Anpassungen?	

Schlichtungsverfahren

7. Schlichtungsverfahren (Art. 13 und 14 BGÖ) (nur EDÖB)

Gesetzliches „Soll“	– Der/die Beauftragte kann nicht von Amtes wegen tätig werden; das Schlichtungsverfahren muss schriftlich beantragt werden – Der/die Beauftragte kann Vorschläge unterbreiten und, falls keine Schlichtung zustande kommt, Empfehlungen erlassen; diese sind jedoch unverbindlich und haben keine unmittelbare Rechtswirkung – Die Behörden unterliegen einer Pflicht zur Mitwirkung (Art. 12b VBGÖ), das Schlichtungsverfahren ist aber per se in einem hohen Masse von der Kooperations- und Kompromissbereitschaft der Beteiligten abhängig; keine Möglichkeit der Sanktionierung unkooperativer Behörden → Leitgedanke: Vermeidung von Justizverfahren, Verbesserung der Beziehungen zwischen Verwaltung und BürgerInnen, praxisbildende Wirkung durch die Veröffentlichung der Empfehlung
---------------------	--

Herausforderungen und Probleme in der Praxis („Ist“-Situation)	– Stellenwert der Empfehlung des EDÖB für den Entscheid über den Zugang der Behörde tief? – mangelnde praxisbildende Wirkung der Empfehlungen? – Schlichtungsverfahren verursachen Aufwand für die Behörden	1. Ergänzen: Sind die wichtigsten Herausforderungen und Probleme in dieser Liste erfasst und treffen sie zu? 2. Gemeinsames Verständnis über die Herausforderungen und Probleme herstellen
Diskussion	3. Besteht Handlungsbedarf? a. Falls ja, kann den Herausforderungen und Problemen im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen begegnet werden? Falls ja, welche Lösungsansätze im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen gibt es? b. Falls ja, besteht Anpassungsbedarf der gesetzlichen Grundlagen? Falls ja, welche Anpassungen?	
8. Zweck und Fristen des Schlichtungsverfahrens (Art. 13 und 14 BGÖ) (nur EDÖB)		
Gesetzliches „Soll“	– Möglichkeit einer gütlichen, einvernehmlichen Erledigung der Zugangsgesuche; Schlichtungsverfahren als niederschwelliges, effizientes Instrument – Schlichtungsverfahren muss zwingend vor dem ordentlichen Rechtsverfahren durchlaufen werden → Leitgedanke: Vermeidung von Justizverfahren, Verbesserung der Beziehungen zwischen Verwaltung und BürgerInnen	
Herausforderungen und Probleme in der Praxis („Ist“-Situation)	– Fristen können nicht eingehalten werden	1. Ergänzen: Sind die wichtigsten Herausforderungen und Probleme in dieser Liste erfasst und treffen sie zu? 2. Gemeinsames Verständnis über die Herausforderungen und Probleme herstellen: a. Kann mit dem schriftlichen Verfahren überhaupt eine Einigung erzielt werden? b. In welchen Fällen setzt der EDÖB eine mündliche Verhandlung an? c. Schlichtungsverfahren als „Flaschenhals“ beim Vollzug des BGÖ? d. Was sind ohne Berücksichtigung der Ressourcensituation realistische Fristen für das Schlichtungsverfahren? e. Wie viele zusätzliche Ressourcen wären notwendig, um die (realistischen) Fristen tatsächlich einhalten zu können? f. Wie könnte die Effizienz des Verfahrens gesteigert werden?

		g. Schlichtungsverfahren als „Pflichtübung“ → Relativ wenig Rechtsprechung zum BGÖ: Muss das Schlichtungsverfahren zwingend durchgeführt werden bzw. gibt es allenfalls Fälle, in denen es besser wäre, wenn direkt ein Gerichtsverfahren eingeleitet würde bzw. werden könnte?
Diskussion	3. Besteht Handlungsbedarf?	a. Falls ja, kann den Herausforderungen und Problemen im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen begegnet werden? Falls ja, welche Lösungsansätze im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen gibt es? b. Falls ja, besteht Anpassungsbedarf der gesetzlichen Grundlagen? Falls ja, welche Anpassungen?
9. Schlichtungsverfahren (Art. 13 und 14 BGÖ) (nur Öffentlichkeitberaterinnen und -berater)		
Gesetzliches „Soll“	– Der/die Beauftragte kann nicht von Amtes wegen tätig werden; das Schlichtungsverfahren muss schriftlich beantragt werden – Der/die Beauftragte kann Vorschläge unterbreiten und, falls keine Schlichtung zustande kommt, Empfehlungen erlassen; diese sind jedoch unverbindlich und haben keine unmittelbare Rechtswirkung – Die Behörden unterliegen einer Pflicht zur Mitwirkung (Art. 12b VBGÖ), das Schlichtungsverfahren ist aber per se in einem hohen Masse von der Kooperations- und Kompromissbereitschaft der Beteiligten abhängig; keine Möglichkeit der Sanktionierung unkooperativer Behörden → Leitgedanke: Vermeidung von Justizverfahren, Verbesserung der Beziehungen zwischen Verwaltung und BürgerInnen, praxisbildende Wirkung durch die Veröffentlichung der Empfehlung	
Herausforderungen und Probleme in der Praxis („Ist“-Situation)	– Stellenwert der Empfehlung des EDÖB für den Entscheid über den Zugang der Behörde tief? – mangelnde praxisbildende Wirkung der Empfehlungen? – Schlichtungsverfahren verursachen Aufwand für die Behörden	4. Ergänzen: Sind die wichtigsten Herausforderungen und Probleme in dieser Liste erfasst und treffen sie zu? 5. Gemeinsames Verständnis über die Herausforderungen und Probleme herstellen
Diskussion	6. Besteht Handlungsbedarf?	a. Falls ja, kann den Herausforderungen und Problemen im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen begegnet werden? Falls ja, welche Lösungsansätze im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen gibt es?

-
- b. Falls ja, besteht Anpassungsbedarf der gesetzlichen Grundlagen? Falls ja, welche Anpassungen?
-

Ziele und Wirkungen

10. Vertrauen in die Verwaltung – Befriedigung von Partikularinteressen

Gesetzliches	– BGÖ als Voraussetzung für die demokratische Mitwirkung und Kontrolle (Verwendung von Steuergeldern, Aufdecken von Missständen, Verhindern von Korruption) → Leitgedanke: Stärkung des Vertrauens der BürgerInnen in die Verwaltung
Herausforderungen und Probleme in der Praxis („Ist“-Situation)	– Befriedigung von Partikularinteressen: Einsicht in Informationen über wirtschaftliche Konkurrenzen; Beweismittel in Rechtsverfahren 1. Ergänzen: Sind die wichtigsten Herausforderungen und Probleme in dieser Liste erfasst und treffen sie zu? 2. Gemeinsames Verständnis über die Herausforderungen und Probleme herstellen: a. Funktioniert die Kontrolle der Verwaltung durch die BürgerInnen/Medien via BGÖ? b. Häufigkeit und Relevanz von Partikularinteressen? c. Zeitfrage?
Diskussion	3. Besteht Handlungsbedarf? a. Falls ja, kann den Herausforderungen und Problemen im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen begegnet werden? Falls ja, welche Lösungsansätze im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen gibt es? b. Falls ja, besteht Anpassungsbedarf der gesetzlichen Grundlagen? Falls ja, welche Anpassungen?

11. Instrument einer aktiven Informationspolitik – Informationsverlust

Gesetzliches „Soll“	– Verstärkte aktive Informationspolitik durch die Verwaltung – Erleichterung der Koordination zwischen den Bundesbehörden – Verbesserung des Informationsmanagements → Leitgedanke: Beitrag zu einer bürgernahen, dienstleistungs- und effizienzorientierten Verwaltung
---------------------	---

Herausforderungen und Probleme in der Praxis („Ist“-Situation)	– Informationsverlust durch Ausweichstrategien (z.B. Selbstzensur beim Verfassen amtlicher Dokumente, Ausweichen auf private Email-Accounts)	1. Ergänzen: Sind die wichtigsten Herausforderungen und Probleme in dieser Liste erfasst und treffen sie zu? 2. Gemeinsames Verständnis über die Herausforderungen und Probleme herstellen: a. Wird verstärkt aktiv informiert? b. Erleichtert das BGÖ die Koordination zwischen den Bundesbehörden? c. Wurde durch das BGÖ das Informationsmanagement verbessert? d. Häufigkeit und Relevanz der Ausweichstrategien? e. Frage des noch nicht vollzogenen Paradigmenwechsels?
Diskussion	3. Besteht Handlungsbedarf? a. Falls ja, kann den Herausforderungen und Problemen im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen begegnet werden? Falls ja, welche Lösungsansätze im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen gibt es? b. Falls ja, besteht Anpassungsbedarf der gesetzlichen Grundlagen? Falls ja, welche Anpassungen?	

Anhang 5: Gesprächsleitfaden MedienexpertInnen

Hintergrundinformationen

1. Verfügen Sie selbst oder Personen in Ihrem näheren Umfeld über Erfahrungen mit dem BGÖ? Falls ja, inwiefern (z.B. gesuchstellende Person, Unterstützung einer gesuchstellenden Person, Bearbeitung eines BGÖ-Gesuchs in der Verwaltung, Lehre und Forschung)?

„Besondere Bedürfnisse der Medien“ in den gesetzlichen Grundlagen (BGÖ, VBGÖ)

2. Die „besonderen Bedürfnisse der Medien“ werden vom Gesetzgeber in Art. 9 VBGÖ aufgenommen. Dabei geht es darum, dass die Behörden bei der Bearbeitung der Gesuche die zeitliche Dringlichkeit der Berichterstattung berücksichtigen sollen.
 - a. Ist diese Bestimmung ausreichend, um den besonderen Bedürfnissen der Medien Rechnung zu tragen? Bzw. welche weiteren besonderen Bedürfnisse der Medien bestehen, denen in den gesetzlichen Grundlagen ggf. Rechnung getragen werden sollte?
3. Die reguläre Bearbeitungsfrist beträgt 20 Tage (Art. 12 BGÖ). Bei aufwändigen und komplexen Gesuchen oder Dokumenten, die Personendaten enthalten, sind jedoch längere Bearbeitungsfristen möglich (Art. 10 Abs. 4 Bst. c und Art. 12 BGÖ).
 - a. Wie beurteilen Sie die aktuelle Regelung der Fristen? Wird damit der zeitlichen Dringlichkeit der Berichterstattung in der Praxis durch die Behörden ausreichend Rechnung getragen?
 - b. Welche Auswirkungen hätte eine Verlängerung der Fristen aus Sicht der Medien?

Vollzug der gesetzlichen Grundlagen (BGÖ, VBGÖ)

4. Gesuchstellung
 - a. Gesuch kann formlos gestellt werden
 - Wie relevant ist dies für den Zugang zu amtlichen Dokumenten? Weshalb?
 - Hätte es auf den Zugang zu amtlichen Dokumenten für die Medien Auswirkungen, wenn die Gesuchstellung in Zukunft mittels eines standardisierten Formulars erfolgen würde, das zwingend ausgefüllt werden muss? Falls ja, welche?
 - b. Gesuch muss nicht begründet werden
 - Wie relevant ist dies für den Zugang zu amtlichen Dokumenten? Weshalb?

- Hätte es auf den Zugang zu amtlichen Dokumenten für die Medien Auswirkungen, wenn in Zukunft begründet werden müsste, weshalb Zugang zu einer bestimmten Information gewünscht wird? Falls ja, welche?
 - c. Gesuch kann anonym gestellt werden
 - Wie relevant ist dies für den Zugang zu amtlichen Dokumenten? Weshalb?
 - Hätte es auf den Zugang zu amtlichen Dokumenten für die Medien Auswirkungen, wenn in Zukunft die Identität der gesuchstellenden offengelegt werden müsste? Falls ja, welche?
 - d. Informationen über die Identität der gesuchstellenden Person dürfen nicht an Dritte (z.B. deren Personendaten betroffen sind) weitergegeben werden
 - Wie relevant ist dies für den Zugang zu amtlichen Dokumenten? Weshalb?
 - Hätte es auf den Zugang zu amtlichen Dokumenten für die Medien Auswirkungen, wenn die Identität der gesuchstellenden Person in Zukunft an Dritte weitergegeben werden dürfte? Falls ja, welche?
 - e. Die Behörde muss die gesuchstellenden Personen dabei unterstützen, die gewünschten Dokumente zu identifizieren
 - Wie relevant ist dies für den Zugang zu amtlichen Dokumenten? Weshalb?
5. Gesuchsbearbeitung
- a. Ob ein Dokument grundsätzlich als amtlich zu qualifizieren und damit zugänglich ist, muss im Einzelfall geprüft werden
 - Wie relevant beurteilen Sie diesen Aspekt im Hinblick auf die Informationsbedürfnisse der Medien? Weshalb?
 - Wenn bestimmte Dokumente „internen“ Charakters (z.B. Emails) nicht mehr zugänglich wären, wäre dies aus Ihrer Sicht verhältnismässig? Wie würden Sie dies im Hinblick auf die Informationsbedürfnisse der Medien beurteilen?
 - b. Der erhebliche Aufwand, der einer Behörde durch ein Gesuch entstehen kann, kann nicht als Ablehnungsgrund herangezogen werden.
 - Wie relevant beurteilen Sie diesen Aspekt im Hinblick auf die Informationsbedürfnisse der Medien? Weshalb?
 - Die Verwaltung beklagt einen teilweise erheblichen Aufwand durch Zugangsgesuche von Medien: Wie beurteilen Sie die Situation? Sehen Sie Lösungsansätze?
 - Welche Auswirkungen hätte es im Hinblick auf die Informationsbedürfnisse der Medien, wenn der Aufwand als Ablehnungsgrund zulässig wäre?
 - c. Es ist vorgesehen, dass die Behörden in der Regel für die Gesuchsbearbeitung Gebühren erheben.:
 - Wie relevant beurteilen Sie diesen Aspekt im Hinblick auf die Informationsbedürfnisse der Medien? Weshalb?

- Die Empfehlungen der Generalsekretärenkonferenz sehen vor, dass die Gebühren bei Zugangsgesuchen von Medienschaffenden um mindestens 50% reduziert werden kann: Wie relevant beurteilen Sie diesen Aspekt im Hinblick auf die Informationsbedürfnisse der Medien? Weshalb?
- Die Empfehlungen der Generalsekretärenkonferenz sehen zudem vor, dass auf die Gebührenerhebung ganz oder teilweise verzichtet werden kann, wenn am Zugang zum amtlichen Dokument ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht: Wie relevant beurteilen Sie diesen Aspekt im Hinblick auf die Informationsbedürfnisse der Medien? Weshalb?

6. Geltungsbereich

- a. Der Gesetzgeber hat sich bei der Erarbeitung des BGÖ für ein System von Ausnahmen entschieden, das auf einer Abwägung der im konkreten Fall vorliegenden Interessen beruht (Art. 7 und 8 BGÖ) und nicht für ein System mit Ausnahmen vom Geltungsbereich des BGÖ (in Abweichung dieses Prinzips sind allerdings die Behörden SNB und FINMA integral vom BGÖ ausgenommen).
 - Wie relevant beurteilen Sie diesen Aspekt im Hinblick auf die Informationsbedürfnisse der Medien? Weshalb?
 - Hätte es Auswirkungen im Hinblick auf die Informationsbedürfnisse der Medien, wenn weitere Behörden mit bestimmten Aufgaben (z.B. Aufsichtsbehörden, Nachrichtendienst) vom Geltungsbereich des BGÖ ausgenommen würden? Falls ja, welche?
- b.
- c. Amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, sind nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren
 - Wie relevant beurteilen Sie diesen Aspekt im Hinblick auf die Informationsbedürfnisse der Medien? Weshalb?
 - Nicht anonymisiert werden müssen Namen und Funktionsbezeichnungen von Verwaltungsangestellten, wenn und soweit das Dokument im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben steht. Welche Auswirkungen hätte es im Hinblick auf die Informationsbedürfnisse der Medien, wenn solche Angaben in Zukunft anonymisiert würden?

Schlichtungsverfahren

7. Das Schlichtungsverfahren ist unentgeltlich, die Empfehlung des EDÖB ist unverbindlich und das Verfahren muss zwingend durchlaufen werden, bevor ein ordentliches Rechtsverfahren angestrebt werden kann:
 - Inwiefern entspricht das Schlichtungsverfahren insgesamt den Bedürfnissen der Medien?

- Inwiefern ist es aus Ihrer Sicht zweckmässig, dass das Schlichtungsverfahren zwingend durchlaufen werden muss, bevor ein ordentliches Rechtsverfahren angestrebt werden kann?

Wirkungen

8. Welche (positiven/negativen) Auswirkungen hat das BGÖ auf die Arbeit der Medienschaffenden?
 - Haben Sie den Eindruck, dass sich die Möglichkeiten für Medien, sich Zugang zu Informationen aus der Verwaltung zu verschaffen, durch das BGÖ verbessert haben? Inwiefern? Haben sie sich allenfalls sogar verschlechtert?
9. Welche (positiven/negativen) gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen hat das BGÖ aus Ihrer Sicht? (Stichworte: Mitwirkung und Kontrolle, Stärkung des Vertrauens in die Verwaltung)
10. Stellen Sie (positive/negative) Auswirkungen des BGÖ auf die Verwaltungstätigkeit fest? Welche? (Stichworte: verstärkte aktive Informationspolitik, Informationsverlust)
 - Beobachten Sie in der Verwaltung eine Kultur der Öffnung und Transparenz? Inwiefern?

Fazit

11. Inwiefern trägt das BGÖ den Informationsbedürfnissen der Medien Rechnung?
 - a. Welche Elemente des BGÖ stehen allenfalls einer intensiveren Nutzung des Instruments durch die Medien entgegen?
 - b. Welche Rahmenbedingungen verhindern allenfalls eine intensivere Nutzung des Instruments durch die Medien? (Stichworte z.B. geringe Bekanntheit des BGÖ bei den Medienschaffenden, Zugang zu interessanten Dokumenten auf anderem Weg z.B. via Indiskretionen)
 - c. Inwiefern haben sich die Informationsbedürfnisse der Medien ggf. seit Inkrafttreten des BGÖ verändert? Welche Entwicklungen sind absehbar?
12. Wird den besonderen Bedürfnissen in der Praxis Ihres Erachtens ausreichend Rechnung getragen?
13. Welche Bedeutung hat das BGÖ grundsätzlich für die Medienschaffenden?
14. Welche Anpassungen am BGÖ/am Vollzug des BGÖ wären aus Sicht der Medien zu begrüssen, um den besonderen Bedürfnissen der Medien Rechnung zu tragen?

Anhang 6: Gesprächsleitfaden NichtnutzerInnen

1. Ist das Instrument des BGÖ in Ihrer Organisation bekannt?
 - a. Falls ja:
 - i. Wurde es bereits angewendet, um Zugang zu amtlichen Dokumenten der Bundesverwaltung zu erlangen?
 1. Falls ja:
 - Wie häufig?
 - Welche Ämter/Dokumente waren davon betroffen?
 - Wie verlief das Verfahren/wie verliefen die Verfahren?
 - Was war das Ergebnis des Verfahrens/der Verfahren?
 2. Falls nein: Weshalb nicht?
 - ii. Entspricht das BGÖ den Informationsbedürfnissen Ihrer Organisation?
 1. Falls ja, inwiefern bzw. in welchen Punkten?
 2. Falls nein, weshalb nicht bzw. bezüglich welcher Aspekte nicht?
 - iii. Gab es schon Situationen, in denen es für Sie von Interesse gewesen wäre, Zugang zu bisher nicht aktiv veröffentlichten amtlichen Dokumenten in einem bestimmten Bereich zu erhalten?
 1. Falls ja, warum haben Sie darauf verzichtet, ein Gesuch um Zugang zu diesen Dokumenten zu stellen?
 - iv. Wie beurteilen Sie das BGÖ (Stärken/Schwächen, positive/negative Wirkungen)?
 - b. Falls nein: Mit dem BGÖ kann jede Person Zugang erhalten zu amtlichen Dokumenten der Bundesverwaltung, sofern kein durch das Gesetz definiertes Interesse an der Geheimhaltung des Dokuments besteht. Das Zugangsgesuch kann formlos eingereicht werden und muss nicht begründet werden.
 - i. Besteht in Ihrer Organisation grundsätzlich ein Bedürfnis für einen solchen Zugang zu amtlichen Dokumenten?
 1. Falls ja, zu Dokumenten in welchem Bereich?
 - ii. Wie müsste ein solcher Zugang ausgestaltet sein, damit er den Bedürfnissen Ihrer Organisation Rechnung trägt?

Anhang 7: Befragung BJ (Note de service; le 16 janvier 2014)

Pour déterminer les problèmes et les effets constatés par l'administration fédérale par rapport à l'application de la loi sur la transparence (LTrans; RS 152.3), l'OFJ a procédé à une enquête à la fin du mois d'août 2013. Les résultats sont les suivants.

Huit autorités fédérales ont indiqué qu'elles n'ont reçu aucune demande d'accès depuis l'entrée en vigueur de la LTrans (Institut suisse de droit comparé, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, Autorité fédérale de surveillance en matière de révision, MétéoSuisse, Office fédéral de la culture, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle, Etablissements de recherche du domaine des EPF, Publica).

27 autorités fédérales ont fait savoir qu'elles ne rencontraient pas de problèmes particuliers (SG-DFJP, SG-DFF, SG-DEFR, DFAE, Organe d'exécution du service civil, Office fédéral du logement, Surveillance des prix, Office fédéral du personnel, Archives fédérales, Commission fédérale de la communication, Office vétérinaire fédéral, Régie fédérale des alcools, Musée national suisse, Centrale de compensation CdC, Office fédéral des routes, Tribunal administratif fédéral, Fonds national suisse, Office fédéral des migrations, Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision, Office fédéral des communications, Tribunal pénal fédéral, Office fédéral de la justice, METAS, Ministère public de la Confédération, Commission arbitrale fédérale pour la gestion de droits d'auteur et de droits voisins, Unité de pilotage informatique de la Confédération, Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales).

24 autorités ont signalé des problèmes de mise en œuvre et/ou certains effets pervers de la LTrans (SG-DDPS, SG-DFI, Commission fédérale des maisons de jeu, Centre de services informatiques-DFJP, Contrôle fédéral des finances, Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication, Office fédéral de l'énergie, Inspection fédérale de la sécurité nucléaire, fedpol, EPFL, Etat-major du Conseil des EPF, Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation, Office fédéral de l'agriculture, Administration fédérale des contributions, Direction générale des douanes, Office fédéral des transports, Commission de la Concurrence, PFPDT, Seco, Office fédéral de la santé, Administration fédérale des finances, OFCL, Swissmedic, Institut fédéral de la propriété intellectuelle).

Les résultats de cette enquête montrent que l'évaluation devra examiner en particulier les problèmes et les effets suivants.

a. Champ d'application de la LTrans à raison de la personne

L'évaluation devra examiner l'adéquation du champ d'application de la LTrans à raison de la personne (art. 2 LTrans). Il s'agira également de déterminer si les tâches légales de certaines unités administratives telles que celles du Service de renseignement de la Confédération et du Contrôle des finances sont compatibles avec le principe de transparence.

b. Articulation entre la LTrans et d'autres législations fédérales

L'évaluation devra déterminer si l'articulation entre la LTrans et d'autres législations fédérales est garantie, notamment lorsque ces législations prévoient des normes spéciales en matière de secret ou de publicité. Cette question se pose en particulier pour la loi du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1), la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120), la loi sur l'archivage du 26 juin 1998 (LAr; RS 152.1) et la loi sur le parlement du 13 décembre 2002 (LParl; RS 171.10).

c. Application du principe de transparence à certains documents officiels

L'évaluation devra examiner l'adéquation de la notion de "document officiel", il s'agira notamment de déterminer s'il est opportun de soumettre certains documents officiels au principe de transparence, tels que les échanges de mails internes, les documents transmis par des tiers dans le cadre d'une procédure, les projets de proposition au Conseil fédéral transmis par un office à son département, les annonces d'accident des entreprises de transport à l'autorité de surveillance et les contrats conclus par la Confédération lorsque la partie contractante exige une clause de confidentialité. Cette question devra être examinée en relation avec l'évaluation de l'adéquation du système d'exceptions prévu par la LTrans (voir ci-dessous let. e).

d. Forme et traitement des demandes d'accès

L'évaluation devra déterminer si la solution retenue par le législateur de ne soumettre la demande d'accès à aucune exigence formelle est adéquate. La question est de savoir quels sont les problèmes posés par cette solution et s'il est, le cas échéant, opportun de prévoir des exigences supplémentaires concernant par exemple la forme écrite de la demande, une motivation et/ou une justification de l'identité du demandeur.

En outre, il y a lieu d'examiner la problématique des demandes d'accès adressées simultanément à plusieurs autorités et des demandes portant sur des données qui ont été transmises pour traitement à une autorité.

e. Système d'exceptions prévues par la LTrans

Un des éléments centraux de l'évaluation de la LTrans portera sur l'adéquation du système d'exceptions prévus par cette loi pour protéger d'une part certains intérêts publics et d'autre part les intérêts privés des tiers concernés et s'il est opportun de compléter la liste des exceptions prévues à l'art. 7 LTrans.

Il y a lieu d'examiner en particulier si la LTrans protège de manière adéquate les secrets d'affaires, de fabrication et professionnels contenus dans des contrats conclus entre les titulaires de ces secrets et la Confédération.

f. Réglementation de la procédure et droits des tiers-concernés

L'évaluation devra examiner si les règles de procédure fixées dans la LTrans et l'application par analogie de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) constituent une solution adéquate.

Il y a lieu également de déterminer si les règles de procédure régissant le droit d'être entendu des tiers-concernés lorsque la demande d'accès porte sur des documents contenant leurs données personnelles ou leurs secrets d'affaires sont suffisantes ou s'il est opportun que la LTrans garantisse également à ces personnes le droit de s'opposer en justice à la publication desdits documents.

g. Délais prévus par la LTrans

L'évaluation doit examiner si le système des délais prévus par la LTrans pour le traitement des demandes d'accès, pour entendre les tiers-concernés et pour la procédure de médiation est adéquat ou si une prolongation de ces délais est opportune.

h. Réglementation applicable en matière de perception des émoluments

L'évaluation doit déterminer si la réglementation applicable en matière d'émoluments est adéquate, notamment concernant le calcul de l'émolument pour les demandes d'accès complexes, les coûts qui peuvent ou non être facturés, les voies de droit du débiteur et la perception d'émoluments auprès des médias.

i. Ressources des autorités fédérales

Il y a lieu d'évaluer l'évolution des ressources mises à disposition des autorités pour traiter les demandes d'accès.

j. Effets pervers de la LTrans

Enfin, l'évaluation doit examiner les éventuels effets pervers de la LTrans, par exemple le risque que des personnes participant à l'élaboration d'un document ne s'autocensurent et ne privent ainsi le document d'une partie de son contenu informationnel, que la LTrans ne soit invoquée par certains milieux (par exemple les médias, les entreprises concurrentes et les avocats) pour d'autres buts que ceux visés par le législateur à l'art. 1 LTrans ou que des tiers soient plus réticents à communiquer volontairement certaines informations à une autorité rendant ainsi plus difficile l'accomplissement de ses tâches légales.

Anhang 8: Analyse Empfehlungen/Rechtsprechung

Art. 5 BGÖ

1	Bezeichnung	Datum	Gegenstand/Rechtsfragen	Gesuchsteller Beschwerdef.	Behörde(n) Gegner
2					
3					
4					
5					
6	Empfehlung EDÖB	05.05.2014	EMI-Daten von KKW	Privatperson	ENSI
7					
8					
9					
10					
11					
12					
13	Empfehlung EDÖB	18.03.2014	Prüfbericht bzw. -protokoll BKW betr. KKW Mühleberg	Journalist	ENSI
14					
15					
16					
17					
18	Empfehlung EDÖB	05.02.2014	Datenbank ISIS des Nachrichtendienstes, Auskunft über erteilte Aufträge/ Beschaffungen	Journalist	NDB
19					
20					
21					
22					
23					
24					
25			Aktuellste Daten zur ISIS-Datenbank		
26					
27					
28	Empfehlung EDÖB	04.02.2014	Liste aller Ärzt/innen der regionalen ärztl. Dienste RAD	Anwalt	BSV
29					
30					
31					
32					
33	Empfehlung EDÖB	05.12.2013	Einsicht in Dokumente zur Wahl der Leitungsgruppe des NFP 67	SRF	SNF
34					
35					
36					
37					
38					
39					
40	Empfehlung EDÖB	29.10.2013	Weisungen des BFM zur Kommunikation betr. Asylunterkunft Jaunpass und zur Akkreditierung Dritter	Journalist	BFM
41					
42					
43					
44					
45					

(Fortsetzung auf der folgenden Seite)

1 Standpunkt	Inhalt Empfehlung/	Einstufung Einsichtsanspruch		Begründung
2 Verwaltung	Entscheid	gegeben	nicht gegeben	zusätzliche Bemerkungen
3				
4				
5				
6 kein amtliches Dokument vorh.,	Verweis auf frühere Em-	vgl. Empfehlungen 18.3.13		Empfehlungen zug.
7 nicht durch einfachen elektr.	pfehlungen v. 18.3.13 und	und 28.2.14 (Tabelle Art. 7-9)		Gesuchsteller, aber
8 Vorgang erstellbar	28.02.2014; Empfehlung			offenbar keine Vfg verlar
9	zugunsten Einsicht			oder kein Weiterzug
10	dort ohne Art. 5 BGÖ			Hinweis, Vorgehen sei
11				"nicht zielführend"
12				
13 Prüfbericht liege ENSI nicht vor,	Bei Delegation an Dritte	X		Geduld des EDÖB mit
14 sei nicht Adressatin	muss ENSI Bericht haben			ENSI neigt sich dem Ende
15				zu.
16				
17				
18 kein Dokument vorhanden,	nicht nachvollziehbar,	X		Tatsachen- und nicht
19 nicht mittels einfachem elektr.	dass solche Informa-			Rechtsfragen im Vorder-
20 Vorgang erstellbar (Abs. 2)	tionen nicht vorliegen			grund
21	sollen, Departemente			klare und einleuchtende
22	müssen umfangreiche			Begründung des EDÖB
23	Angaben an BBL			
24	liefern			
25 (nicht auf Art. 5 bezogene	Export aus Datenbank	X		
26 Gründe)	möglich			
27				
28 führt "aktuell" keine solche Liste	Richtigkeit der Antwort			
29 kann keine durch einfachen	fraglich, Indizien für			
30 elektr. Vorgang erstellen	Gegenteil			
31	Aufsicht des BSV über RAD			
32				
33 keine amtliche Dokumente, da	SNF unterstützt NFP	X		öffentliche Aufgabe iSv
34 SNF seine Organe in einem rein	im Auftrag des Bundes			Art. 5 Abs. 1 lit. c klar geg.
35 privatrechtlichen Akt bestimmt	ausgelagerte Verwal-			
36	tungstätigkeit			
37	Wahl der Organe ist			
38	Teil der Aufgabe			
39				
40 kein Dokument vorhanden	BFM hat andere Doku-		X	hier zeigen sich faktische
41	mente eingereicht als			Grenzen des Verfahrens
42	die im Antrag bezeichneten			EDÖB beurteilt Angaben
43	EDÖB muss auf Angaben			BFM als plausibel
44	vertrauen			
45				

46	Bezeichnung	Datum	Gegenstand/Rechtsfragen	Gesuchsteller	Behörde(n)
47				Beschwerdef.	Gegner
48					
49	Empfehlung EDÖB	18.09.2013	Protokolle der und Dokumente für	Journalist	SECO
50			Sitzungen Direktion SECO 2. HJ 2011		
51					
52					
53					
54					
55					
56					
57					
58	Empfehlung EDÖB	11.09.2013	Geschäftsberichte von Schweizer Post	Journalist	GS-UVEK,
59			Internat. Betr. Kauf und Verkauf von		überwiesen
60			ausländischen Gesellschaften		von PostReg
61					
62	Empfehlung EDÖB	03.09.2013	Liste der Mitarbeiter, die an zwei Fällen	Privater	WEKO
63			beteiligt waren		
64					
65					
66					
67	Recommandation PFPDT	23.08.2013	Sprachregionale Zusammensetzung der	?	EPA
68			Bundesangestellten mit Leitungsfunktion		
69					
70					
71	Recommandation PFPDT	22.08.2013	Zugang zu datenbankmässig aufgearbeite-	?	EstV
72			ten Daten der DBSt seit 1990		
73					
74					
75	Recommandation PFPDT	27.05.2013	Bericht des EFD betr. Inkompatibilität zw.	Journalist	EFD
76			OECD-Standards und CH-Doppelbest.abk.		
77					
78					
79	Empfehlung EDÖB	18.03.2013	Daten der laufend erfassten (Radio-)	Privater	ENSI
80			Aktivität der Abluft des KKW Mühleberg		
81					
82					
83					
84					
85					
86					
87	Empfehlung EDÖB	20.02.2013	Abrechnungen der paritätischen Berufs-	Weltwoche	SECO
88			kommissionen für 2010		
89					
90					
91					
92	Entscheid BVGer	09.12.2013	Abrechnungen der paritätischen Berufs-	parit. Berufs-	SECO
93	A-2434/2013		kommissionen für 2010	kommissionen	Weltwoche
94					
95					
96					
97					
98	Entscheid BVGer	09.12.2013	Abrechnungen der paritätischen Berufs-	Zentrale Parit.	SECO
99	A-2064/2013		kommissionen für 2010	Kontrollstelle	Weltwoche
100					

(Fortsetzung auf der folgenden Seite)

46 Standpunkt	Inhalt Empfehlung/	Einstufung Einsichtsanspruch		Begründung
47 Verwaltung	Entscheid	gegeben	nicht gegeben	zusätzliche Bemerkungen
48				
49 interne Dokumente für	anwendbar nur auf Hilfs-	X		für Protokolle ganz klar,
50 persönlichen Gebrauch	dokumente für ganz			für übrige Dokumente
51 (Art. 5 Abs. 3 lit. a)	wenige Personen			aufgrund Beschreibung
52	Protokolle sind amtliche			sehr wahrscheinlich
53	Dokumente, für übrige			
54	hat SECO keine genügende			
55	Begründung/Nachweis			
56	erbracht			
57				
58 keine Dokumente vorhanden,	plausibel, dass Angaben		X	ausschlaggebend ist eine
59 nicht durch einfachen elektr.	bei GS-UVEK nicht			Tatsachenbeurteilung,
60 Vorgang erstellbar	vorhanden sind			keine rechtliche
61				
62 wurde nur "pseudoanonymisiert"	betrifft öffentliche	X		wirklich strittig waren
63 zugestellt	Aufgabe und war durch			andere Fragen
64	einfachen elektr. Vor-			
65	gang erstellbar			
66				
67 kein Dokument, nicht durch einf.	Nach Erörterung der		X	ausführliche Darstellung
68 elektr. Vorgang erstellbar	Möglichkeiten bestätigt			der Vorgänge, die für
69	EDÖB Auffassung des EPA			Auskunft nötig wären.
70				
71 kein Dokument, nicht durch einf.	umfangreiche Arbeiten		X	nachvollziehbare Dar-
72 elektr. Vorgang erstellbar	für Beantwortung nötig			legung des grossen
73				Aufwands, ca. 2800 h
74				
75 Dokument durch BR'in nicht	BR hat gemäss Mitteilung	X		Standpunkt EDÖB klar
76 unterzeichnet, daher nicht	Kenntnis von Bericht			zutreffend
77 fertiggestellt	genommen > fertig			
78				
79 nicht durch einfachen elektr.	Löschung plausibel;		X	ausschlaggebend ist eine
80 Vorgang erstellbar	für noch vorhandene			Tatsachenbeurteilung,
81 nach 30 Tagen gelöscht	Daten mit Spezialsoft-			keine rechtliche
82	ware für Behörde erstell-			
83	bar (obiter dictum, da			
84	nicht verlangte Periode			
85	betreffend)			
86				
87 (nicht auf Art. 5 bezogene	mit Bezug auf die	X		
88 Gründe)	allgemeinverbindlich			
89	erklärten GAV vorhanden			
90	dienen dann einer öff.			
91	Aufgabe			
92 Beschwerdeführer: Wir bewegen	Dokumente aus priv.	X		SECO hat wegen Empfeh-
93 uns auf Boden des Privatrechts	Quellen können Art. 5			lung zugunsten Gesuch-
94	unterstehen			steller entschieden
95	Abrechnungen an SECO			aufgrund von Botschaft
96	dienen der Aufsicht und			und Kommentar Brunner,
97	damit einer öff. Aufgabe			Mader (Art. 5 N 20) klar
98 ein Vertrag 2010 noch nicht	zutreffend, daher keine		X	eine kleine Ausnahme
99 allgemeinverbindlich, daher	Herausgabepflicht			gegenüber A-2434/2013
100 keine Einreichung bei SECO				

Art. 7-9 BGÖ

1	Bezeichnung	Datum	Gegenstand/Rechtsfragen	Gesuchsteller Beschwerdef.	Behörde(n) Gegner
2					
3					
4					
5					
6	Empfehlung EDÖB	05.05.2014	EMI-Daten von KKW	Privatperson	ENSI
7					
8					
9					
10					
11					
12					
13	Empfehlung EDÖB	02.05.2014	Liste der aus dem ordentlichen Budget bewilligten Projekte 2012 und 2013	Journalist	Komm. für Technologie und Innovatio n
14					
15					
16					
17					
18					
19	Recommandation PFPDT	17.04.2014	Zugang zu Dokumenten betr. die Zulassung eines Medikaments	Anwältin	BAGE
20					
21					
22					
23					
24					
25					
26	Empfehlung EDÖB	07.04.2014	Einzelberichte über die Tätigkeit des NDB 2009-2011	Journalist	GS-VBS
27					
28					
29					
30					
31					
32	Empfehlung EDÖB	03.04.2014	Zulassungsunterlagen von 2 Arzneimittel der Drittperson	Drittperson (Unternehmen)	Swissmedic Gesuchsteller (Untern.)
33					
34					
35					
36					
37					
38					
39					
40					
41	Empfehlung EDÖB	18.03.2014	Prüfbericht bzw. -protokoll BKW betr. KKW Mühleberg	Journalist	ENSI
42					
43					
44					
45					
46					
47	Empfehlung EDÖB	28.02.2014	EMI-Daten KKW Mühleberg Emissionsdaten KKW Leibstadt	Privatperson	ENSI
48					
49					
50					
51					
52					
53					
54					
55					
56					

(Fortsetzung auf der folgenden Seite)

1 Standpunkt	Inhalt Empfehlung/	Einstufung Einsichtsanspruch		Begründung
2 Verwaltung	Entscheid	gegeben	nicht gegeben	zusätzliche Bemerkungen
3				
4				
5				
6 Daten freiwillig übermittelt,	Verweis auf frühere Em-	X		Empfehlungen zug.
7 Geheimhaltung zugesichert	pfehlungen v. 18.3.13 und			Gesuchsteller, aber
8	28.02.2014			offenbar keine Vfg verlar
9	Einsichtgewährung in			oder kein Weiterzug
10	Daten 30 Tg. rückwirkend			Hinweis, Vorgehen sei
11	ab Gesuchseingang			"nicht zielführend"
12				
13 Geschäftsgeheimnisse	Verweis auf Empf. 29.1.14	X		überzeugende Begr.
14	bereits publiziert auf			wie betr. Empfehlung
15	Datenbank ARAMIS			29.01.2014
16	Unterschied zw. ordentlichem und			
17	ausserord. Programm nicht erkennbar			
18				
19 Geschäftsgeheimnisse, v.a. betr.	Zustimmung zu BAGE		X	plausibel, wirkliche
20 wissenschaftl. Informationen für				Überprüfung nicht mögl.
21 die Erzeugung des Medikaments				
22 Personendaten; Informationen	Zustimmung zu BAGE		X	plausibel, wirkliche
23 über Beteiligte an der Ent-				Überprüfung nicht mögl.
24 wicklung				
25				
26 Ausnahmen Art. 7 lit. a-d	Bericht an GPDel nicht öff.	X teilweise		Begründung EDÖB nur
27 1 Bericht im Auftrag GPDel	Bericht ISIS gem. früherer			beschränkt überprüfbar,
28	Empf. teilweise offenlegen			plausibel
29	pauschaler Verweis auf			
30	lit. a-d ungenügend, kein Nachweis			
31				
32 teilweise Einsichtgewährung;		X teilweise		Begründung EDÖB nur
33 Drittperson: keine Einsicht				beschränkt überprüfbar,
34 Zusicherung Vertraulichkeit	keine freiwillige Einreichung			plausibel
35 (sinngemäss) Geschäftsgeheimn.	Informationen sind zum Teil			bestätigt Swissmedic
36	schon öffentlich			vollumfänglich
37	übrige Infos Geheimnisse			
38 Personendaten	Anonymisierung von Mit-			
39	arbeitendendaten			
40				
41 enthält Geschäftsgeheimnisse	Geheimnisse im Prot.	X		
42	nicht substantiiert			
43	Bericht liegt EDÖB nicht			
44	vor (vgl. Tabelle zu Art. 5)			
45	keine Ausnahme nachgewiesen			
46				
47 freiwillige Übermittlung	Pflicht zur Erfassung und	X		Erwägung betr. Messung
48 z.T. Geschäftsgeheimnisse	Meldung, nicht freiwillig			durch Dritte fraglich;
49	Messdaten für Radioaktivität			haben keinen Zugang
50	keine Geschäftsgeheimnisse			zu Gelände und Bauten
51	Messung auch durch Dritte			im Übrigen und im
52	möglich			Ergebnis aber richtig
53	keine Konkurrenzsituation			
54	kein Schadenrisiko			
55	Informationsinteresse			
56	überwiegend			

57	Bezeichnung	Datum	Gegenstand/Rechtsfragen	Gesuchsteller	Behörde(n)
58				Beschwerdef.	Gegner
59					
60	Entscheid BVGer	27.02.2014	Bericht des EFD betr. Amtshilfe in	Journalist	EFD
61	A-4500/2013		Steuersachen und Doppelbesteuerungs-	Le Temps	
62			abkommen, Widersprüche		
63					
64					
65					
66					
67					
68					
69					
70					
71					
72					
73					
74					
75					
76					
77					
78	Empfehlung EDÖB	27.02.2014	Register der Interessenbindungen der	Journalist	EPFL
79			Lehrstuhlinhaber	(WOZ)	
80			Verträge mit Nestlé betr. Zusammenarbeit		
81			und Nestlé-Lehrstühle		
82					
83					
84					
85					
86					
87					
88					
89					
90					
91					
92					
93					
94					
95					
96					
97					
98	Empfehlung EDÖB	26.02.2014	Liste der Stiftungslehrstühle mit Stifter	Journalist	ETHZ
99			und Betrag	(gleicher wie EPFL?)	
100			Register der Interessenbindungen (wie EPFL)		
101			Vertrag mit Syngenta betr. Lehrstuhl		
102			Agrar-Ökosysteme		
103					
104					
105					
106					
107					
108					
109					
110					

(Fortsetzung auf der folgenden Seite)

57 Standpunkt	Inhalt Empfehlung/	Einstufung Einsichtsanspruch		Begründung
58 Verwaltung	Entscheid	gegeben	nicht gegeben	zusätzliche Bemerkungen
59				
60 kein Zugang zu Dokumenten des	Bericht nicht im Rahmen	X		Begründung überzeugend
61 Mitberichtsverfahrens	Mitberichtsverfahren, weil			
62 kein fertiges Dokument	nicht für BR bestimmt			
63 Beeinträchtigung aussenpolit.	Evaluationsberichte sind			
64 Interessen und internat. Beziehg.	zugänglich, hier anwendbar			
65 Befähigung wirtschafts-, geld-,	Bericht wurde VFD über-			
66 währungspolitischer Interessen	geben, somit fertiggestellt			
67	Zugangsentscheid unabh.			
68	von Klassifizierung			
69	allgemeine, grossteils			
70	bekannte Informationen			
71	zu Vergangenheit, keine			
72	Gefährdung künftigen			
73	Handelns			
74	Abdeckung der Passagen zu			
75	Verhandlungen parl.			
76	Kommissionen			
77				
78 Privatsphäre, z.T. schon veröff.	EPFL widersprüchlich,	X		Begründung EDÖB nur
79 Personendaten	generell überwiegendes			beschränkt überprüfbar,
80 Zusicherung Vertraulichkeit	öffentliches Interesse			in den überprüfbaren
81 Geschäftsgeheimnisse	bei Interessenbindungen			Punkten überzeugend
82	für Verträge BGÖ z.T.			
83	zeitlich nicht anwendbar			gemäss WOZ hat EPFL
84	Verträge stammen auch von			Empfehlung akzeptiert
85	EPFL, daher keine Zusicherung			und Vertrag heraus-
86	keine freiwillige Mitteilung,			gegeben
87	sondern vertragliche Pflicht			
88	keine Vertraulichkeits-,			
89	sondern nur Kommunikations-			
90	klausel			
91	keine substantiierte Darlegung,			
92	welche Teile Geschäftsgeh.			
93	beinhalten			
94	Privatsphäre Vertragsparteien			
95	und Mitgliedern EPFL nicht			
96	betroffen			
97				
98 Herausgabe zusammenfassender	summarische Zusammen-	X		gleich wie für EPFL
99 Informationen über Lehrstühle	fassung schränkt Anspruch			
100 Privatsphäre	nicht ein			
101 Angebot mündl. Informationen	Informationen teilw.			
102 über Syngenta-Vertrag	herausgeg. oder öffentlich			
103	offen, ob Verwaltung			
104	Geschäftsgeh. anrufen kann			
105	Liste der Lehrstühle nicht			
106	Privatsphäre			
107	für Interessenbindungen			
108	wie EPFL			
109	betr. Syngenta wie Nestlé			
110				

111	Bezeichnung	Datum	Gegenstand/Rechtsfragen	Gesuchsteller	Behörde(n)
112				Beschwerdef.	Gegner
113					
114	Empfehlung EDÖB	18.02.2014	Datenbank der amtl. Messmittel im	Journalist	METAS
115			Strassenverkehr		
116			Liste der zugelassenen Messmittel		
117					
118					
119					
120					
121					
122					
123					
124					
125					
126					
127					
128	Entscheid BVGer	14.02.2014	Nutzungsvereinbarung betr. Militärflug-	Schutzverband	armasuisse
129	A-2186/2013		platz Buochs	FIP Buochs	Airport Buochs
130					
131					
132					
133					
134					
135					
136					
137					
138					
139					
140					
141	Empfehlung EDÖB	12.02.2014	Statistik betr. Amtshilfegesuche im	Journalist	EstV
142			Steuerbereich, nach Ländern		
143					
144					
145					
146	Empfehlung EDÖB	04.02.2014	Liste aller Ärzt/innen der regionalen	Anwalt	BSV
147			ärztl. Dienste RAD		
148					
149					
150					
151					

(Fortsetzung auf der folgenden Seite)

111	Standpunkt	Inhalt Empfehlung/	Einstufung Einsichtsanspruch		Begründung
112	Verwaltung	Entscheid	gegeben	nicht gegeben	zusätzliche Bemerkungen
113					
114	teilweise Gewährung	strittig nur noch Besitzer/	X		Würdigung überzeugend
115	keine Bekanntgabe von Name,	Verwender			
116	Hersteller, Standort, Besitzer/	aus Inventar der Geräte			
117	Verwender wg. Beeinträchtigung	lassen sich keine näheren			
118	behördlicher Massnahmen	Rückschlüsse auf Einsatz			
119	Personendaten	ziehen			
120		Wissen kann auch regel-			
121		konformes Verhalten			
122		fördern			
123		Daten stammen von Behörden			
124		nicht freiwillig gemeldet			
125		Behörden sind keine			
126		Personen i.S.v. Art. 9 BGÖ			
127					
128	Zukunft der Anlage ungewiss	Benutzungsvereinbarung	X		Begründung überzeugend
129	Geschäftsgeheimnisse	kein Dokument für			Die Prüfung geht deut-
130		laufende Verhandlungen			lich über die dürftigen
131		keine Entscheidungsgrundlage			Vorbringen der Gegner
132		keine Beeinträchtigung der			hinaus
133		internen Meinungsbildung			
134		kein Wettbewerbsnachteil			
135		Beeinträchtigung Privat-			
136		sphäre fraglich, überwie-			
137		gendes Interesse an			
138		Einsicht			
139		keine Anonymisierung			
140					
141	Beeinträchtigung aussenpolit.	keine hohe Wahrschein-	X		Würdigung überzeugend
142	Interessen und internat. Bezg.	lichkeit für Beeinträchtigung			
143	unüblich, wird nicht geschätzt	v. Interessen u. Beziehg.			
144	könnte mehr Gesuche auslösen				
145					
146	keine Berufung auf Ausnahmen	MA der öff. Verwaltung	X		Würdigung überzeugend
147	nur Einwand, Liste bestehe nicht	müssen sich Namens-			
148	(vgl. Auswertung Art. 5)	bekanntgabe gefallen lassen			
149		keine Beeinträchtigung			
150		der Privatsphäre			
151					

152	Bezeichnung	Datum	Gegenstand/Rechtsfragen	Gesuchsteller	Behörde(n)
153				Beschwerdef.	Gegner
154					
155	Empfehlung EDÖB	29.01.2014	Liste sämtlicher bewilligter Projekte des	Journalist	KTI
156			Sonderprogramms Innovationsförderung		
157			2011, Liste aller Gesuche		
158					
159					
160					
161					
162					
163					
164					
165					
166					
167					
168					
169					
170					
171					
172					
173					
174					
175					
176	Empfehlung EDÖB	20.02.2013	Abrechnungen der paritätischen Berufs-	Weltwoche	SECO
177			kommissionen für 2010		
178					
179					
180					
181					
182	Entscheid BVGer	09.12.2013	Abrechnungen der paritätischen Berufs-	parit. Berufs-	SECO
183	A-2434/2013		kommissionen für 2010	kommissionen	Weltwoche
184					
185					
186					
187					
188					
189					
190					
191	BGE 136 II 399	19.05.2010	Abgangsvereinbarung Departement-GS	Journalist	EJPD
192				La Liberté	
193					
194					
195					
196					
197					

(Fortsetzung auf der folgenden Seite)

152	Standpunkt	Inhalt Empfehlung/	Einstufung Einsichtsanspruch		Begründung
153	Verwaltung	Entscheid	gegeben	nicht gegeben	zusätzliche Bemerkungen
154					
155	z.T. Geschäftsgeheimnisse	Informationen z.T. schon	X		Würdigung überzeugend
156	kein Interesse an Einsicht in nicht	veröffentlicht auf ARAMIS			
157	bewilligte Projekte	relative Unbekanntheit			
158	Verweis auf ARAMIS-Datenbank	der Teilnahme von Firmen			
159		fraglich			
160		Geheimhaltungswillen			
161		fraglich			
162		obj. Geheimhaltungsinteresse			
163		fraglich, kein Wettbewerbs-			
164		nachteil wahrscheinlich			
165		öff. Interesse an Bekanntgabe			
166		der Empfänger wg. finanz.			
167		Vorteilen, auch an Förder-			
168		beträgen			
169		öff. Interesse auch an			
170		Bekanntgabe abgelehnter			
171		Gesuche zwecks öffentl.			
172		Kontrolle			
173		keine Beeinträchtigung			
174		Privatsphäre			
175					
176	Geschäftsgeheimnisse	keine Konkurrenzsituation	X		Würdigung überzeugend
177	Personendaten	geringfügige Eingriffe in			
178		Privatsphäre, überwiegendes			
179		Interesse an Offenlegung			
180		von Aufsichtsdaten			
181		z.T. Anonymisierung			
182	rechtsmissbräuchliches Einsichts-	kein rechtsmissbräuchliches	X		Würdigung überzeugend
183	gesuch	Einsichtsgesuch			
184	freiwillige Übermittlung	nicht freiwillig			
185	Privatsphäre Dritter	z.T. Anonymisierung			
186		keine besonders schutz-			
187		würdigen Personendaten			
188		hohes Interesse der			
189		Öffentlichkeit			
190					
191	kein Zugang zu Dokumenten des	Einschränkung bezieht			
192	Mitberichtsverfahrens	sich nicht auf Dokumente,			
193		die vor Eröffnung des			
194		Mitberichtsverfahrens als			
195		Antragsbeilagen erstellt wurden			
196		Zugang erst nach polit.			
197		oder admin. Entscheid			

Verhältnis zu den Spezialbestimmungen

1	Bezeichnung	Datum	Gegenstand/Rechtsfragen	Gesuchsteller	Behörde(n)
2				Beschwerdef.	Gegner
3					
4	Empfehlung EDÖB	03.04.2014	Zulassungsunterlagen von 2 Arzneimittel	Drittperson	Swissmedic
5			der Drittperson	(Unternehmen)	Gesuchsteller
6					(Untern.)
7					
8					
9	Empfehlung EDÖB	12.02.2014	Statistik betr. Amtshilfegesuche im	Journalist	ESTV
10			Steuerbereich, nach Ländern		
11					
12					
13					
14					
15	Empfehlung EDÖB	20.02.2013	Abrechnungen der paritätischen Berufs-	Weltwoche	SECO
16			kommissionen für 2010		
17					
18					
19	Empfehlung EDÖB	23.12.2013	Statistiken und Auswertungen zu	Journalisten	BBL
20			Beschaffungen		
21					
22					
23					
24					
25					
26					
27	Entscheid BVGer	09.12.2013	Abrechnungen der paritätischen Berufs-	parit. Berufs-	SECO
28	A-2434/2013		kommissionen für 2010	kommissionen	Weltwoche
29					
30					
31	Empfehlung EDÖB	05.12.2013	Dokumente betr. NFP "Lebensende",	Rechtsanwalt	SNF
32			u.a. Namen der Gutachter		
33					
34					
35	Empfehlung EDÖB	28.05.2013	Unterlagen zu Handgranatenexporten	Journalist	SECO
36			nach Syrien, u.a. Korrespondenz BR-		
37			GPK-N mit Ausführungen zu GPK-Sitzungen		

(Fortsetzung auf der folgenden Seite)

1 Standpunkt	Inhalt Empfehlung/	Einstufung Einsichtsanspruch			Begründung
2 Verwaltung	Entscheid	gegeben		nicht gegeben	zusätzliche Bemerkungen
3					
4 teilweise Einsichtgewährung;	keine Spezialbestimmung	X			entspricht Lehre und
5 Drittperson: keine Einsicht	Wiederholung allg. Amts-				Rechtsprechung
6 Verstoß gegen Art. 61 i.V.m. 87	geheimnis, durch BGÖ derogiert				
7 HMG					
8					
9 widerspricht OECD-Musterabk.	Abkommen verbietet	X			Würdigung überzeugend
10 betr. Doppelbesteuerung	Bekanntgabe der ausge-				
11	tauschten Informationen,				
12	nicht aber von Statistiken				
13	über die Fälle				
14					
15 GAV enthält Klausel, Abrechnung	keine Sonderbestimmung	X			SECO hat wegen Empfeh-
16 sei dem SECO vorzulegen; bes.	schliesst Einsicht Dritter				lung zugunsten Gesuch-
17 Bestimmung iSv. Art. 4 BGÖ	nicht aus				steller entschieden
18					
19 Anonymisierung der Liste der	Spezialbest. Art. 24 II BöB	X			Begründung interessant
20 40 umsatzstärksten Kreditoren	Zuschlag immer zu				und überzeugend
21	veröffentlichen				
22	aber nur bei Erreichen				
23	Schwellenwerte				
24	insges. verstösst Anonymisierung				
25	gg. Art. 24 BöB				
26					
27 unzulässige Praxisänderung	überwiegende Gründe	X			
28	für Praxisänderung, kein				BVGr hat Verfügung SECC
29	Vertrauensschutz				zu Recht bestätigt
30					
31 Art. 13 Abs. 3 FIFG betr. Bekannt-	nicht anwendbar	X			aufgrund Wortlaut richtig
32 gabe der Gutachter im Beschwerde-	nur im Rechtsmittel-				Zweck verlangt kaum
33 verfahren als Spezialnorm	verfahren				Erweiterung
34					
35 Art. 47 ParlG als Spezialnorm	bestätigt SECO			X	Begründung überzeugend
36					
37					

Gebühren

1	Bezeichnung	Datum	Gegenstand/Rechtsfragen	Gesuchsteller	Behörde(n)
2				Beschwerdef.	Gegner
3					
4					
5	Empfehlung EDÖB	28.02.2014	ANPA-Reglement ENSI-AN-7057	Privatperson	ENSI
6					
7					
8					
9					
10	Empfehlung EDÖB	10.02.2014	Bericht der Branchenorganisation Milch	Journalistin	BLW
11			über ihre Massnahmen, inkl. Beilagen		
12					
13					
14					
15					
16					
17					
18					
19	BGE 139 I 114	26.04.2013	Dokumente betr. Kontrolle der Energie-	Journalist	BFE
20			etiketten von Elektrogeräten 2010,	(Konsumenten-	
21			Gebühr Fr. 250.- strittig	zeitschrift)	
22					
23					
24					
25					
26	Empfehlung EDÖB	30.01.2014	Bericht der Branchenorganisation Milch	Journalistin	BLW
27			über ihre Massnahmen, inkl. Beilagen		
28			(enger Zusammenhang mit Empf. 10.2.14)		
29					
30					
31					
32					
33					
34					
35					
36					
37	Empfehlung EDÖB	04.12.2012	Bericht "Elektronische Kriegführung;	Journalist	EFK
38			Prüfung der Wirtschaftlichkeit und des		
39			Einsatzes von Systemen des VBS"		
40					
41					
42					
43	Empfehlung EDÖB	04.12.2012	Bericht zu Überprüfung von Medizin-	Verband	Swissmedic
44			produkten	(Branchen-)	
45					

(Fortsetzung auf der folgenden Seite)

1 Standpunkt	Inhalt Empfehlung/	Einstufung Einwand gegen Gebühr	Begründung	
2 Verwaltung	Entscheid	berechtigt	untersch.	unberechtigt
3			Beurteilung	
4			möglich	
5 Herausgabe, Kosten 1'700.-	keine Empfehlung, da			
6	Gesuchsteller Vfg verlangt,			
7	aber nicht angefochten			
8	hat			
9				
10 Gebühren mind. Fr. 4'000.- bzw.	Gebühren über Fr. 2'000.-	X		
11 über 2'000.- für einen Teil	für die Bearbeitung eines			
12	Berichts mit 5 1/2 Seiten			
13	unter Anhörung von 2-3			
14	Personen sind unverhält-			
15	nismässig			
16	Verlangen einer Vorab-Bestätigung			
17	für Gebühren abschreckend			
18				
19 BVGer: Gebühr hat gesetzl.	deut. Gebührenreduktion,		X	
20 Grundlage, ist angemessen und	Rücksichtnahme auf bes.			
21 verletzt Äquivalenz- und Kosten-	Bedürfnisse der Medien			
22 deckungsprinzip nicht	geringer Aufwand			
23	Anspruch auf günstigen			
24	Gebührenansatz			
25				
26 Gebühren je Dokument + Material	nach Anhang VGBÖ für	X		
27 Versand, insges. Fr. 4'250.-	Vorbereitung Fr. 100.-/h			
28	2 Berichte mit v.a. Zahlen,			
29	geringer Aufwand,			
30	Befreiung			
31	Fr. 1'400.- für Unterlagen			
32	betr. parl. Anfrage weit			
33	überhöht, geringer Aufwand			
34	Befreiung			
35	Versandkosten unzulässig			
36				
37 Prüfung der Entklassifizierung und	Ankündigung exzessiver	X		
38 Ausnahmebestimmungen,	Gebühren ist Zugangs-			
39 Gebühr Fr. 8-10'000	beschränkung			
40 Aufforderung Bestätigung, sonst	geschätzter Aufwand zu			
41 Annahme Rückzug	hoch, Gebühr unverhältnismässig			
42				
43 Ankündigung Kosten Fr. 2'000.-	Prüfung war umfangreich,		X	
44 umfangreich, Personendaten	anspruchsvoll, Gebühr			
45 def. Gebühr Fr. 1'829.-, 145 S. Dok.	verhältnismässig			

Anhang 9: Vergleich Empfehlungen/Gerichtsurteile

BVGer A-5111/2013

	Stellungnahme Behörde	Empfehlung EDÖB	Verfügung Behörde	BVGer
Datum/Referenz/ Betroffene Dokumente	21.01.2012 Auskünfte: Welche Personalverleihbetriebe sind gemäss Art. 66 UVG in der Klasse 70C SUVA-versichert? Welche Personalverleihbetriebe weisen bezüglich der verliehenen Arbeitnehmenden pro Kalenderjahr eine Lohnsumme von mindestens 1'200'000.-- Franken auf? C: SUVA	04.07.2013	23.07.2013 SUVA	06.08.2014 A-5111/2013 SUVA-Dokumente (Liste mit Namen und Adressen aller bei der SUVA in der Klasse 70C versicherten Arbeitgeber bzw. Personalverleihbetrieben mit einer Lohnsumme von über 1.2 Mio. Franken)
Verfügung/ Beschwerde eingeleitet von:	A: Georg Straub als Direktor von Swisstaffing und Vizepräsident der Schweizerischen Paritätischen Berufskommission Arbeitsverleih (SPKA)			A: 1) Swisstaffing 2) Verein Paritätischer Vollzug
Betroffene Bestimmungen				Art. 33 ATSG und Art. 97 UVG; Art. 1-10, 12-16 und 19 BGÖ; Art. 3 und 19 DSG
Wichtige/ hauptsächliche Rechtsfragen (Stichworte)		Art. 33 ATSG und Art. 97 UVG gelten nicht als Spezialbestimmung i.S.v. Art. 4 BGÖ		Auskunftsgesuch nach BGÖ Art. 33 ATSG und Art. 97 UVG gehen dem BGÖ nicht vor.
Expliziter Verweis auf Empfehlung EDÖB			Ja	Nein
Empfehlung bzw. Entscheid	Keine Auskunft	Zugang zu den verlangten SUVA-Informationen	Abweisung	Aufhebung der Verfügung der SUVA vom 23. 07.2013; Auskunftserteilung
Bewertung:			Entspricht nicht der Empfehlung des EDÖB	Entspricht vollständig der Empfehlung des EDÖB
A Gesuchsteller/in				
B Betroffene Person (z.B. Personenbezogene Daten)				
C Betroffene Behörde				

BVGer A-4500/2013

	Stellungnahme Behörde	Empfehlung EDÖB	Verfügung Behörde	BVGer
Datum/Referenz/ Betroffene Dokumente	25.05.2011 Verwaltungsinterner Bericht Amtshilfe in Steuersachen C: EFD	27.05.2013	17.06.2013	27.02.2014 A-4500/2013
Verfügung/ Beschwerde eingeleitet von:	A: Denis Masmajan, Journalist bei Le Temps			A: Denis Masmajan
Betroffene Bestimmungen				1, 2, 4-8 und 10-16 BGÖ
Wichtige/ hauptsächliche Rechtsfragen (Stichworte)				Zugang zu amtlichen Dokumenten nach BGÖ
Expliziter Verweis auf Empfehlung EDÖB			Nein	Nein
Empfehlung bzw. Entscheid	Kein Zugang	10.6.2011; Gewährung Zugang mit Liste der Anhänge; Angabe bereits veröffent- lichter Dokumente	Kein Zugang	teilweise Gutheissung (Herausgabe Bericht "Amtshilfe in Steuersachen gemäss Art. 26 OECD Musterabkommen, Bericht über Rolle der Verwaltung März 2009 und Februar 2011" und Liste der Anhänge, Abdeckung aller Äusserungen in der Parlamentskommission gestützt auf Art. 47 ParlG i.V.m Art. 4 BGÖ)
Bewertung:			Entspricht nicht der Empfehlung des EDÖB	Entspricht überwiegend der Empfehlung des EDÖB
A Gesuchsteller/in				
B Betroffene Person (z.B. Personenbezogene Daten)				
C Betroffene Behörde				

	Stellungnahme Behörde	Empfehlung EDÖB	Verfügung Behörde	BVGer
Datum/Referenz/ Betroffene Dokumente	29.08.2012 Neueste Benutzungsvereinbarung samt allen Anhängen/Beilagen in Sachen Militärflugplatz Buochs, abgeschlossen im 2011 zwischen der Eidgenossenschaft, vertreten durch VBS/armasuisse und der zivilen Flugplatzbetreiberin Airport Buochs AG. Dieser Vertrag löste die Benutzungsvereinbarung vom 4. August 2005 ab oder wurde allenfalls als Ergänzung zu dieser ausgestellt. C: armasuisse	25.01.2013	04.03.2013 armasuisse	14.02.2014 A-2186/2013 Vertrag zwischen der armasuisse und der Airport-Buochs AG samt Anhängen und Beilagen
Verfügung/ Beschwerde eingeleitet von:	A: Schutzverband der Bevölkerung um den Flugplatz Buochs (SBFB)		A: Airport Buochs AG (ABAG)	A: SBFB
Betroffene Bestimmungen			Art. 7 oder 8 BGÖ	Art. 1-2, 4-10, 12-16 BGÖ; Art. 3 und 19 DSGVO
Wichtige/ hauptsächliche Rechtsfragen (Stichworte)		Problematik: keine Mitwirkung der armasuisse		Zugang zu amtlichen Dokumenten nach BGÖ; kein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 oder 8 BGÖ erfüllt
Expliziter Verweis auf Empfehlung EDÖB				Nein
Empfehlung bzw. Entscheid	Keine Einsicht	Zugang (unter Vorbehalt von Ausnahmen)	Keine Einsicht	Gutheissung
Bewertung:			Entspricht nicht der Empfehlung des EDÖB	Entspricht vollständig der Empfehlung des EDÖB
A Gesuchsteller/in				
B Betroffene Person (z.B. Personenbezogene Daten)				
C Betroffene Behörde				

BVGer A-2434/2013

	Stellungnahme Behörde	Empfehlung EDÖB	Verfügung Behörde	BVGer
Datum/Referenz/ Betroffene Dokumente	11.11.2011 Sämtliche Abrechnungen (Erfolgsrechnungen und Bilanzen) der paritätischen Kommissionen aus dem Jahr 2010 C: SECO	20.02.2013	15.03.2013 SECO	09.12.2013 A-2434/2013 Abrechnungen (Erfolgsrechnungen und Bilanzen) der paritätischen Kommissionen aus dem Jahr 2010
Verfügung/ Beschwerde eingeleitet von:	A: Weltwoche Verlags AG			A: 1) Naturstein-Verband Schweiz (NVS), Gewerkschaft UNIA, Gewerkschaft SYNA, gemeinsam Paritätische Kommission Marmor und Granit 2) Commission professionnelle paritaire du second- oeuvre romand e la construction 3) ... 21)
Betroffene Bestimmungen				Art. 1-7 (insb. Art. 7 Abs. 1 Bst. g und h), 9, 11, 16 und 19 BGÖ; Art. 3 und 19 DSG
Wichtige/ hauptsächliche Rechtsfragen (Stichworte)				Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss BGÖ; Qualifikation der Dokumente; Personendaten; Interessenabwägung; Anonymisierung
Expliziter Verweis auf Empfehlung EDÖB			Ja	Ja, an verschiedenen Stellen
Empfehlung bzw. Entscheid	Keine Einsicht	Zugang mit Anonymisierung, davon auszunehmen sei die Zentrale Paritätische Kommission für Branchen des Ausbauwerbes in den Kantonen BL/BS/SO	Zugang (gemäss Empfehlung EDÖB)	Abweisung bei 19 Beschwerdeführern; teilweise Gutheissung bei 2 Beschwerde- führern
Bewertung:			Entspricht vollständig der Empfehlung des EDÖB	Entspricht überwiegend der Empfehlung des EDÖB (1 Entspricht vollständig der Empfehlung des EDÖB)
A Gesuchsteller/in				
B Betroffene Person (z.B. Personenbezogene Daten)				
C Betroffene Behörde				

BVGer A-2064/2013

	Stellungnahme Behörde	Empfehlung EDÖB	Verfügung Behörde	BVGer
Datum/Referenz/ Betroffene Dokumente	11.11.2011 Sämtliche Abrechnungen (Erfolgsrechnungen und Bilanzen) der paritätischen Kommissionen aus dem Jahr 2010 C: SECO	20.02.2013	15.03.2013 SECO	09.12.2013 A-2064/2013 Abrechnungen (Bilanzen und Jahrensrechnung) aus dem Jahr 2010
Verfügung/ Beschwerde eingeleitet von:	A: Weltwoche Verlags AG			A: Zentrale Paritätische Kontrollstelle ZPK
Betroffene Bestimmungen				Art. 2-7 und 16 BGÖ
Wichtige/ hauptsächliche Rechtsfragen (Stichworte)				Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss BGÖ; Qualifikation der Dokumente
Expliziter Verweis auf Empfehlung EDÖB			Ja	Nein
Empfehlung bzw. Entscheid	Keine Einsicht	Mehrheitlicher Zugang	Vollumfänglich der Empfehlung gefolgt	Gutheissung (kein Zugang)
Bewertung:			Entspricht vollständig der Empfehlung des EDÖB	Entspricht vollständig der Empfehlung des EDÖB
A Gesuchsteller/in				
B Betroffene Person (z.B. Personenbezogene Daten)				
C Betroffene Behörde				

BVGer A-5489/2012

	Stellungnahme Behörde	Empfehlung EDÖB	Verfügung Behörde	BVGer
Datum/Referenz/ Betroffene Dokumente	26.07.2012 eingereichte Unter- lagen zur Änderung der Allgemeinverbind- licherklärung, namentlich betreffend den Nachweis der vorhandenen Quoren C: SECO	18.09.2012	12.10.2012 SECO	08.10.2013 A-5489/2012 Neue Unterlagen betreffend Quoren; eventualiter ursprüng- liche Akten
Verfügung/ Beschwerde eingeleitet von:	A: Schweizer Verband der Innendekora- teure, des Möbelfach- handels und der Sattler (interieur- suisse)			A: interieursuisse Eingereichte Unterlagen zur Änder- ung der Allgemein- verbindlicherklärung B: 1) Maler- und Gipserunternehmer Verband Baselland 2) Association neuchâteloise des maître marbriers et sculpteurs 3) Gewerkschaft Syna 4) Unia Neuchâtel
Betroffene Bestimmungen				Art. 1-9 (Art. 7 Abs. 1 Bst. g), 16 und 19 BGÖ
Wichtige/ hauptsächliche Rechtsfragen (Stichworte)				Öffentlichkeitsprinzip; Berufs- und Geschäftsgeheimnis; Privatsphäre; Personendaten; Anonymisierung
Expliziter Verweis auf Empfehlung EDÖB			Ja	Nein
Empfehlung bzw. Entscheid	Keine Einsicht	Aufschub des Zugangs zu den verlangten Dokumenten	Vollumfänglich der Empfehlung gefolgt	Gutheissung, soweit darauf einzutreten ist; Zugang zu den eingereichten Unterlagen
Bewertung:			Entspricht vollständig der Empfehlung des EDÖB	Entspricht nicht der Empfehlung des EDÖB
A Gesuchsteller/in				
B Betroffene Person (z.B. Personenbezogene Daten)				
C Betroffene Behörde				

BVGer A-4962/2012

	Stellungnahme Behörde	Empfehlung EDÖB	Verfügung Behörde	BVGer
Datum/Referenz/ Betroffene Dokumente	07.06.2012 C: Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)	16.08.2012	04.09.2012 BSV	22.04.2013 A-4962/2012 Sitzungsprotokolle der 146. bis 151. Sitzung der AHV/IV-Kommission
Verfügung/ Beschwerde eingeleitet von:	A: Fabian Eberhard, Tamedia AG			A: Fabian Eberhard, Tamedia AG, Sonntags- Zeitung
Betroffene Bestimmungen				Art. 1 und 2 Abs. 1 Bst. a, 4, 6-9, 12 und 16 BGÖ
Wichtige/ hauptsächliche Rechtsfragen (Stichworte)				Öffentlichkeitsprinzip; Anwendungsbereich des BGÖ; Geheimhaltungs- norm
Expliziter Verweis auf Empfehlung EDÖB				Ja bzgl. Anonymisierung
Empfehlung bzw. Entscheid	Kein Zugang	Zugang (Anonymisierung)	Kein Zugang, da keine Anwendbar- keit des BGÖ	Gutheissung; Zugang (Anonymisierung)
Bewertung:			Entspricht nicht der Empfehlung des EDÖB	Entspricht vollständig der Empfehlung des EDÖB
A Gesuchsteller/in				
B Betroffene Person (z.B. Personenbezogene Daten)				
C Betroffene Behörde				

BVGer A-4307/2010

	Stellungnahme Behörde	Empfehlung EDÖB	Verfügung Behörde	BVGer
Datum/Referenz/ Betroffene Dokumente	Dokumente betr. Marktzulassung Medikamente X und Y, u.a. Zusammen- fassung der klinischen Versuche, beides von einer Gesellschaft; div. Schreiben Swissmedic; 17.11.2009, Nichtein- haltung Vereinbarung C: Swissmedic	02.06.2009, Vereinbarung; 30.03.2010, Empfehlung	12.05.2010	28.02.2013 A-4307/2010
Verfügung/ Beschwerde eingeleitet von:	A: 1) Valérie Junod 2) Misuko Kondo Oestreicher		A: 1) Valérie Junod 2) Misuko Kondo Oestreicher	A: 1) Valérie Junod 2) Misuko Kondo Oestreicher; Pharmaunternehmen A.
Betroffene Bestimmungen		Art. 7 Abs. 1 lit. g, 9 BGÖ		Art. 4, 6-7, 9-16 und 39 BGÖ; Art. 3 und 19 DSGVO
Wichtige/ hauptsächliche Rechtsfragen (Stichworte)				missbräuchliches Ge- such; Zusicherung der Vertraulichkeit; Spezial- bestimmungen
Expliziter Verweis auf Empfehlung EDÖB				Nein
Empfehlung bzw. Entscheid	Keine Einsicht	Vereinbarung betr. teilweise Herausgabe unter Beachtung der Ausnahmegründe; Empfehlung, Zugang zu gewähren mit Ausnahmen	teilweise Gewährung	Gutheissung A: 1) Valérie Junod 2) Misuko Kondo Oestreicher, Abweisung A.
Bewertung:			Entspricht überwiegend der Empfehlung des EDÖB	Entspricht vollständig der Empfehlung des EDÖB
A Gesuchsteller/in				
B Betroffene Person (z.B. Personenbezogene Daten)				
C Betroffene Behörde				

BVGer A-6037/2011

	Stellungnahme Behörde	Empfehlung EDÖB	Verfügung Behörde	BVGer
Datum/Referenz/ Betroffene Dokumente	25.06.2010 C: SECO	06.07.2011	03.10.2011 Sistierung	15.05.2012 A-6037/2011 Bericht der Revisionsstelle, die Bilanz und Erfolgsrech- nung mit Budget sowie die Anmerkungen zur jeweiligen Jahresrech- nung aus den Jahren 2007 bis 2009; die A. Rechnung betreffend Mehrjahresvergleich 2005 bis 2009; das Schreiben der Y vom 2. Juli 2009 und das Schreiben der Z vom 4. Februar 2009
Verfügung/ Beschwerde eingeleitet von:	A: Verein Eigenständige Unternehmer der Gebäudehülle- und Gebäudetechnik-Branche (EUGG)			A: EUGG
Betroffene Bestimmungen				
Wichtige/ hauptsächliche Rechtsfragen (Stichworte)				Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss BGÖ
Expliziter Verweis auf Empfehlung EDÖB				
Empfehlung bzw. Entscheid	Keine Einsicht	Zugang mit Anonymisierung	Sistierung	Gutheissung (Vorins- tanz muss das Verfahren weiterführen)
Bewertung:				Nicht verwertbar, weil Verfahren nicht weitergeführt
A Gesuchsteller/in				
B Betroffene Person (z.B. Personenbezogene Daten)				
C Betroffene Behörde				

BVGer A-1156/2011 (BVGE 2011/53)

	Stellungnahme Behörde	Empfehlung EDÖB	Verfügung Behörde	BVGer
Datum/Referenz/ Betroffene Dokumente	08.07.2010 Korrespondenz zwischen dem EDA und dem Tages-Anzeiger rund um das Interview mit Frau Bundesrätin Micheline Calmy-Rey in ihrer Funktion als Departementsvorsteherin im TA vom 19. Juli 2010, Handakten des Pressebegleiters von Frau Bundesrätin Calmy-Rey anlässlich dieses Interviews und allfälliger vorhandener Tonbandaufnahmen C: EDA	09.12.2010	20.01.2011 EDA	22.12.2011 A-1156/2011 (BVGE 2011/53)
Verfügung/ Beschwerde eingeleitet von:			A: Privatperson und SRG, wobei die formelle Beschwerde vom BVGer offen gelassen wurde	A: 1) A. 2) Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
Betroffene Bestimmungen				Art. 5 und 6 Abs. 1 BGÖ
Wichtige/ hauptsächliche Rechtsfragen (Stichworte)				Öffentlichkeitsprinzip; amtliches Dokument; fertig gestelltes Dokument
Expliziter Verweis auf Empfehlung EDÖB			Ja	Ja
Empfehlung bzw. Entscheid	Keine Einsicht	Teilweiser Zugang; Erstellung eines amtlichen Dokuments und Zugang	Mindestens teilweise Umsetzung (unklar)	Abweisung
Bewertung:			Entspricht vollständig der Empfehlung des EDÖB	Entspricht vollständig der Empfehlung des EDÖB
A Gesuchsteller/in				
B Betroffene Person (z.B. Personenbezogene Daten)				
C Betroffene Behörde				

BVGer A-1135/2011 (BVGE 2011/52)

	Stellungnahme Behörde	Empfehlung EDÖB	Verfügung Behörde	BVGer
Datum/Referenz/ Betroffene Dokumente	20.05.2009 Von der AG Begleitmassnahmen erstellte "Liste mit mehr als 100 Vorschlägen" und "reduzierte Liste mit ca. 80 Vorschlägen" C: BLW	23.12.2010 Liste mit rund 250 Vorschlägen im Doku- ment Synopsis (nur Vorschläge)	18.01.2011 BLW	07.12.2011 A-1135/2011 Dokument Synopsis
Verfügung/ Beschwerde eingeleitet von:	A: Claudia Schreiber, Journalistin			A: Claudia Schreiber
Betroffene Bestimmungen				Art. 2 Abs. 1 Bst. a, Art. 5 Abs. 3 Bst. b und c, Art. 7 Abs. 1 Bst. a, d und h, Art. 8 Abs. 4, Art. 9 BGÖ
Wichtige/ hauptsächliche Rechtsfragen (Stichworte)				Öffentlichkeitsprinzip, persönlicher Geltungs- bereich des BGÖ, nicht fertig gestelltes Doku- ment, Zugangsverwei- gerung, Schutz von Personendaten
Expliziter Verweis auf Empfehlung EDÖB				Nein
Empfehlung bzw. Entscheid	Kein Zugang	Zugang (mit Anonymisierung)	Kein Zugang	Gutheissung (Zugang mit Anonymisierung)
Bewertung:			Entspricht nicht der Empfehlung des EDÖB	Entspricht vollständig der Empfehlung des EDÖB
A Gesuchsteller/in				
B Betroffene Person (z.B. Personenbezogene Daten)				
C Betroffene Behörde				

BVGer A-3192/2010

	Stellungnahme Behörde	Empfehlung EDÖB	Verfügung Behörde	BVGer
Datum/Referenz/ Betroffene Dokumente	17.07.2009 Erklärung der Interessenkonflikte der Eidg. Impfkomm. und der Arbeitsgruppe HPV-Impfung C: BAG	12.02.2010	07.04.2010	17.06.2011 A-3192/2010
Verfügung/ Beschwerde eingeleitet von:	A: Catherine Riva			A: Catherine Riva
Betroffene Bestimmungen				Art. 5-7 und 9 BGÖ; Art. 2, 3, 9, 12 und 19 DSG
Wichtige/ hauptsächliche Rechtsfragen (Stichworte)				Anwendbarkeit des BGÖ auf extraparl. Komm.; Zusicherung der Vertraulichkeit, guter Glaube; besonders schützenswerte Personendaten
Expliziter Verweis auf Empfehlung EDÖB				Nein
Empfehlung bzw. Entscheid	Keine Einsicht	Gewährung	Verweigerung	Gutheissung
Bewertung:			Entspricht nicht der Empfehlung des EDÖB	Entspricht vollständig der Empfehlung des EDÖB
A Gesuchsteller/in				
B Betroffene Person (z.B. Personenbezogene Daten)				
C Betroffene Behörde				

A-3609/2010

	Stellungnahme Behörde	Empfehlung EDÖB	Verfügung Behörde	BVGer
Datum/Referenz/ Betroffene Dokumente	17.03.2008 "Les contrats de travail de Walter Eberle, ancien secrétaire général du DFJP et d'Yves Bichsel, son suppléant, y compris les conditions spéciales accordées par l'ancien chef du département ainsi que les décisions relatives à leur indemnisation après leur renvoi par la nouvelle cheffe du département." B: Walter Eberle/Yves Bichsel C: DFJP	09.02.2009	02.03.2009 DFJP	17.02.2011 A-3609/2010; Abgangsvereinbarungen Eberle und Bichsel
Verfügung/ Beschwerde eingeleitet von:	A: Erik Reumann, Redakteur journal La Liberté			A: Erik Reumann
Betroffene Bestimmungen				Art. 2, 6-9 BGÖ; Art. 3, 7 und 19 DSG
Wichtige/ hauptsächliche Rechtsfragen (Stichworte)				Schutz der Privatsphäre; überwiegendes öffent- liches Interesse an Herausgabe von Perso- nendaten
Expliziter Verweis auf Empfehlung EDÖB				Nein
Empfehlung bzw. Entscheid	Verweigerung	Gewährung	Kein Zugang	Gutheissung, Gewähr- ung Zugang
Bewertung:			Entspricht nicht der Empfehlung des EDÖB	Entspricht vollständig der Empfehlung des EDÖB
A Gesuchsteller/in				
B Betroffene Person (z.B. Personenbezogene Daten)				
C Betroffene Behörde				

BVGer A-2165/2009

	Stellungnahme Behörde	Empfehlung EDÖB	Verfügung Behörde	BVGer	BGer
Datum/Referenz/ Betroffene Dokumente	17.03.2008 "Les contrats de travail de Walter Eberle, ancien secrétaire général du DFJP et d'Yves Bichsel, son suppléant, y compris les conditions spéciales accordées par l'ancien chef du département ainsi que les décisions relatives à leur indemnisation après leur renvoi par la nouvelle cheffe du département, ainsi que la décision sur son indemnisation suite à son renvoi par la nouvelle cheffe du département" B: Walter Eberle/Yves Bichsel C: DFJP	09.02.2009	02.03.2009	19.10.2009 A-2165/2009	19.05.2010, 1C_522/2010, BGE 136 II 399 (vgl. sep. Dok., S. 15)
Verfügung/ Beschwerde eingeleitet von:	A: Erik Reumann (Journalist La Liberté)			A: 1) Erik Reumann 2) Magalie Goumaz (Journalisten La Liberté)	
Betroffene Bestimmungen				Art. 1-4, 6-9 BGÖ; Art. 19 DSG	
Wichtige/ hauptsächliche Rechtsfragen (Stichworte)				Dokumente des bundesrätlichen Mitbe- richtsverfahrens	
Expliziter Verweis auf Empfehlung EDÖB	--			Nein	
Empfehlung bzw. Entscheid	Keine Einsicht	Gewährung	Keine Einsicht	Abweisung	Gutheissung/Rück- weisung (vgl. A- 3609/2010)
Bewertung:				Entspricht nicht der Empfehlung des EDÖB	
A Gesuchsteller/in					
B Betroffene Person (z.B. Personenbezogene Daten)					
C Betroffene Behörde					

BVGer A-2165/2009

	Stellungnahme Behörde	Empfehlung EDÖB	Verfügung Behörde	BVGer	BGer
Datum/Referenz/ Betroffene Dokumente	17.3.2008; Abgangsvereinbarung mit GS EJPD B: Walter Eberle/Yves Bichsel C: EJPD	09.02.2009	02.03.2009	19.10.2009 (A-2165/2009)	19.05.2010 BGE 136 II 399 (1C_522/2009) Abgangsvereinba- rungen
Verfügung/ Beschwerde eingeleitet von:	A: Reumann und Goumaz (Journalisten La Liberté)	A: Reumann/Goumaz	A: Reumann/Goumaz	A: Reumann/Goumaz	A: Reumann/Goumaz
Betroffene Bestimmungen	Art. 8 Abs. 1 BGÖ				Art. 6 und 8 Abs. 1 BGÖ
Wichtige/ hauptsächliche Rechtsfragen (Stichworte)	Abgrenzung Dokumente Mitbe- richtsverfahren				
Expliziter Verweis auf Empfehlung EDÖB					Nein
Empfehlung bzw. Entscheid	Verweigerung	Zugang gewähren	Verweigerung	Abweisung; Dokumente gehören zu MB-Ver- fahren	Gewährung; Mitberichtsverfah- ren beginnt erst nach Einreichung Antrag an BR
Bewertung:			Entspricht nicht der Empfehlung des EDÖB	Entspricht nicht der Empfehlung des EDÖB	Entspricht vollständig der Empfehlung des EDÖB
A Gesuchsteller/in					
B Betroffene Person (z.B. Personenbezogene Daten)					
C Betroffene Behörde					

BVGer A-4049/2009

	Stellungnahme Behörde	Empfehlung EDÖB	Verfügung Behörde	BVGer
Datum/Referenz/ Betroffene Dokumente	05.11.2007 "copie des données remises par las Société Suisse des Pharmaciens (SSPh) et santésuisse à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) dans le cadre de l'élaboration de la liste des spécialités (LS) et des conventions tarifaire (DT) conclues entre la SSPh et santésuisse depuis l'an 2000; des études permanentes des coûts en pharmacie (études RoKA) 2005 et 2006; de la base de calcul utilisée pour l'établissement de la liste des prix des médicaments aus sens de l'article 53 LAMal (LS; base de calcul 1); de la base de calcul de la part revenant aux grossistes et aux détaillants dans la LS (base de calcul 2) C: l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS)	22.04.2009	20.05.2009	03.05.2010 A-4049/2009 Div. Schreiben der santésuisse und der pharmaSuisse
Verfügung/ Beschwerde eingeleitet von:	A: 1) A. 2) Société Suisse des Pharmaciens d'Officine			A: 1) A. 2) Société Suisse des Pharmaciens d'Officine
Betroffene Bestimmungen				Art. 2, 4-5, 8-10, 12-16, 20 und 23 BGÖ
Wichtige/ hauptsächliche Rechtsfragen (Stichworte)		zeitliche Anwendbarkeit des BGÖ; Aufschub bis Entscheid		Dokumente des Mitberichtsverfahrens; Aufschub bis Entscheid
Expliziter Verweis auf Empfehlung EDÖB				Nein
Empfehlung bzw. Entscheid	Keine Einsicht	teilweise Einsicht mit Aufschub und Abdeckungen	teilweise Einsicht mit Aufschub und Abdeckungen	weitergehende Einsicht
Bewertung:			Entspricht vollständig der Empfehlung des EDÖB	Entspricht teilweise der Empfehlung des EDÖB
A Gesuchsteller/in				
B Betroffene Person (z.B. Personenbezogene Daten)				
C Betroffene Behörde				

BVGer A-3631/2009

	Stellungnahme Behörde	Empfehlung EDÖB	Verfügung Behörde	BVGer
Datum/Referenz/ Betroffene Dokumente	06.05.2008 "Cockpits-Berichte" der dem Direktor der ESTV unterstellten Abteilungen sowie der beiden Hauptabteilungen für die Jahre 2006, 2007 und 2008; Amtsreportings 2006- 2008 C: ESTV	03.04.2009	07.05.2009 ESTV	15.09.2009 A-3631/2009 "Cockpits-Berichte" der dem Direktor der ESTV unterstellten Abtei- lungen sowie der beiden Hauptab- teilungen für die Jahre 2006, 2007 und 2008 sowie Amtsreportings 2006-2008; eventualiter nur Auflistung der Berichte mit den Bezeichnungen "Cockpits" und "Amtsreporting".
Verfügung/ Beschwerde eingeleitet von:	A: Martin Stoll			A: Martin Stoll, c/o Redaktion Sonntags- Zeitung
Betroffene Bestimmungen				Art. 1-2, 4-9 BGÖ
Wichtige/ hauptsächliche Rechtsfragen (Stichworte)				Öffentlichkeitsprinzip; Steuergeheimnis; Interessenabwägung
Expliziter Verweis auf Empfehlung EDÖB				Nein
Empfehlung bzw. Entscheid	Kein Zugang	Einsicht in Auflistung der Berichte mit den Bezeichnungen "Cockpits" und "Amtsreporting" 2006- 2008	Kein Zugang	teilweise Gutheissung (Zugang nur zu einer Auflistung der Berichte mit der Bezeichnung "Cockpits" der Jahre 2006-2008
Bewertung:			Entspricht nicht der Empfehlung des EDÖB	Entspricht überwiegend der Empfehlung des EDÖB
A Gesuchsteller/in				
B Betroffene Person (z.B. Personenbezogene Daten)				
C Betroffene Behörde				

BVGer A-7369/2006

	Stellungnahme Behörde	Empfehlung EDÖB	Verfügung Behörde	BVGer	BGer
Datum/Referenz/ Betroffene Dokumente	21.07.2006 "Liste des bénéficiaires de concession pour la fabrication des boissons distillées et à la liste des détenteurs d'autorisations pour le commerce de gros des boissons distillées." C: Régie fédérale des alcools (RFA)	04.08.2006; keine Empfehlung, da Daten aus Zeit vor Inkrafttreten BGÖ betroffen	21.07.2006; Stellungnahme faktisch als Verfügung behandelt	24.07.2007 A-7369/2006; Nichteintreten; Rückweisung an EDÖB zur Durchführung des Schlichtungsverfahrens	
Verfügung/ Beschwerde eingeleitet von:	A: A.			A: 1) A. 2) B.	
Betroffene Bestimmungen				Art. 10, 12-16 und 23 BGÖ	
Wichtige/ hauptsächliche Rechtsfragen (Stichworte)				Anwendbarkeit des BGÖ; richtiges Verfahren	
Expliziter Verweis auf Empfehlung EDÖB				Nein	
Empfehlung bzw. Entscheid	Keine Einsicht	keine; Überweisung	Abweisung	Rückweisung an EDÖB	
Bewertung:				Entspricht nicht der Empfehlung des EDÖB	
A Gesuchsteller/in					
B Betroffene Person (z.B. Personenbezogene Daten)					
C Betroffene Behörde					

BVGer A-3443/2010

	Stellungnahme Behörde	Empfehlung EDÖB	Verfügung Behörde	BVGer
Datum/Referenz/ Betroffene Dokumente	29.09.2008 Sog. IV-Checkliste C: BSV	15. bzw. 16.03.2009	06.04.2010 BSV	18.10.2010 A-3443/2010 (A-3269/2010) IV-Checkliste
Verfügung/ Beschwerde eingeleitet von:	A: 1) Evalotta Samuelsson, RA 2) Peter Kaufmann, RA			A: 1) Evalotta Samuelsson 2) Peter Kaufmann
Betroffene Bestimmungen				Art. 1, 2, 5-8, 13-16 BGÖ; Art. 3 DSG
Wichtige/ hauptsächliche Rechtsfragen (Stichworte)				Öffentlichkeitsprinzip; fehlende Gefährdung
Expliziter Verweis auf Empfehlung EDÖB	--			Nein, aber Erwähnung in Sachverhaltschilde- rung
Empfehlung bzw. Entscheid	Kein Zugang	Zugang zur IV- Checkliste	Kein Zugang	Gutheissung (Zugang hätte gewährt werden müssen)
Bewertung:			Entspricht nicht der Empfehlung des EDÖB	Entspricht vollständig der Empfehlung des EDÖB
A Gesuchsteller/in				
B Betroffene Person (z.B. Personenbezogene Daten)				
C Betroffene Behörde				