



Protokoll IDAG Transparenz

Datum:	19.12.2024
Ort:	Bern, BJ-Sitzungszimmer 60
Zeit:	09h00 - 11h00
Vorsitz:	Susanne Kuster (BJ)
Protokoll:	Carl Jauslin, Caterina Arias Hernandez (beide BJ)
Anwesend:	BK: Ulysse Tscherrig; EDA: Daniel Ladanie-Kämpfer; EDÖB: Astrid Schwegler, Lena Hehemann; GS-VBS: Adrian Gassmann; GS-EFD: Dan Streit; GS-EJPD: Sandra Husi; GS-UVEK: Daniel Arni; GS-EDI: Degen Martina; BAR: Anne Wiedmer, BJ: Monique Cossali Sauvain, Ingrid Ryser
Entschuldigt:	EDÖB: Reto Ammann; GS-WBF: Cornelia Eyholzer Arn; GS-UVEK: Yasmin Hostettler; BAR: Sylvie Portier; BJ: Danielle Schneider

Aktenzeichen: 212.9-694/21
Datum: 19. Dezember 2024

Traktanden

1	Begrüssung	2
2	Genehmigung des Protokolls der Sitzung vom 22.05.2024	2
3	Traktandum Legislaturziel «Beseitigung von Zugangsschranken zur Gewährung des Öffentlichkeitsprinzip»: Diskussion zum Pflichtenheft	2
4	Aktennotiz zu Mitarbeiterdaten in amtlichen Dokumenten: Information zur Ergänzung in Ziff. 6 betreffend praktische Umsetzung im BJ	3
5	Erwartungen an die Erhebung der Gebührenentwicklung nach der BGÖ- Revision: Information des GS-EJPD	4
6	Weiteres Vorgehen in Sachen GPK-S Empfehlungen nach der Verabschiedung des Berichts durch den Bundesrat: Vorinformation	5
7	Aktuelle Rechtsprechung zum Öffentlichkeitsprinzip	5
8	Varia	5



1 Begrüssung

Susanne Kuster (BJ) begrüsst die Mitglieder der IDAG Transparenz und heisst insbesondere Dan Streit herzlich willkommen, der künftig das EFD in der IDAG vertreten wird.

2 Genehmigung des Protokolls der Sitzung vom 22.05.2024

Das Protokoll der letzten Sitzung der IDAG Transparenz vom 22. Mai 2024 wird ohne Änderungen genehmigt.

3 Legislaturziel «Beseitigung von Zugangsschranken zur Gewährung des Öffentlichkeitsprinzips»: Diskussion zum Pflichtenheft

Die [Legislaturplanung 2023-2027](#) hält in Ziel 8 (Art. 9) fest, dass der Bund seine Leistungen effizient und transparent erbringt und die Digitalisierung fördert. Ziffer 57 nennt darunter die «Beseitigung von Zugangsschranken formeller und finanzieller Art zur Gewährung des staatlichen Öffentlichkeitsprinzips». Das BJ plant hierzu, eine externe Studie in Auftrag zu geben, um die Zugangsschranken zu identifizieren und Wege zu finden, diese zu beseitigen. Die externe Studie soll eine von der Verwaltung unabhängige Analyse liefern und somit die Glaubwürdigkeit der Evaluation gerade mit Blick auf allfällige Folgearbeiten in der Verwaltung steigern.

Das BJ stellt das Pflichtenheft kurz vor. Es folgt eine Diskussion über den allgemeinen Inhalt des Legislaturziels, wie er aus den Protokollen der Legislaturplanungskommission ersichtlich wird. Anschliessend wird das Pflichtenheft behandelt: Zuerst zum Auftrag und zum Vorgehen (Ziff. 3-4) und danach zur Begleitung und zum Zeitplan (Ziff. 5-6).

Im Pflichtenheft soll die Umsetzung dieses Legislaturziels noch besser von Evaluationen des EDÖB gemäss Art. 19 BGÖ abgegrenzt werden. Das Ergebnis der reichhaltigen Diskussion zum Auftrag in Ziff. 3 des Pflichtenhefts ist, dass erstens das Verhältnis zwischen dem BGÖ und dem Archivierungsgesetz BGA in Punkt 3 aufgrund einer bereits erfolgten Evaluation nur am Rande Teil des Auftrags für die externe Studie sein soll und zweitens die finanziellen Schranken gemäss Punkt 4 auch unter dem Blickwinkel des Zugangs zur Justiz betrachtet werden sollen. Verschiedene Mitglieder der IDAG Transparenz betonten, dass nicht alle Probleme, die im Zusammenhang mit dem BGÖ auftauchen auch Probleme sind, die ihren Ursprung im BGÖ haben. Probleme bei der Ablage und Archivierung sind genauso wenig BGÖ-Probleme wie die entstehenden Gerichtskosten im Verwaltungsverfahren bei der Erstreitung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Dies gilt es jeweils transparent im Auftrag und in der Studie auszuweisen, auch wenn diese benachbarten Herausforderungen selbstverständlich gewisse Vor- bzw. Nachwirkungen mit Blick auf eine effektive Verwirklichung des Öffentlichkeitsgesetzes zeitigen.

Schliesslich wird ein Ausschuss bestimmt, der die Arbeiten im Zusammenhang mit der Vergabe und Ausarbeitung der externen Studie begleiten soll. Darin vertreten sind neben dem BJ und dem EDÖB das GS-EJPD (Patricia Messerli) und das EDA (Daniel Ladanie-Kämpfer). Das Pflichtenheft soll in diesem Ausschuss finalisiert und im Anschluss publiziert werden.

4 Aktennotiz zu Mitarbeiterdaten in amtlichen Dokumenten: Information zur Ergänzung in Ziff. 6 betreffend praktische Umsetzung im BJ

Das BJ informiert darüber, dass es die [Notiz](#) "Herausgabe von Personendaten von Bundesangestellten gestützt auf das BGÖ" vom 20. Dezember 2022 um eine Ziff. 6 zur praktischen Umsetzung im BJ ergänzt hat.

Gemäss dem Zwei-Stufen-Ansatz werden die Personendaten von Bundesangestellten ohne Kader- oder Führungsfunktion anonymisiert, sofern die gesuchstellende Person im Zugangsgesuch nicht präzisiert, ob sie an den Personendaten der Bundesangestellten im amtlichen Dokument haben will. Erklärt die gesuchstellende Person hingegen ausdrücklich, dass sie an den Personendaten in den amtlichen Dokumenten interessiert ist, werden zuerst die betroffenen Personen angehört und anschliessend eine Interessensabwägung vorgenommen.

Die Informationschefin des BJ erklärt den Entscheid des BJ-Direktors zur Änderung der bisherigen Praxis des BJ: Konkret sollen Mitarbeitende im Rahmen ihrer amtlichen Tätigkeit besser vor allfälligen Persönlichkeitsverletzungen geschützt werden. Das BJ will als Arbeitgeber diese Schutz- und Fürsorgepflicht gegenüber seinen Mitarbeitenden im digitalen Zeitalter gewissenhaft wahrnehmen. Dokumente werden entsprechend anonymisiert (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Dies gilt für Mitarbeitende unterhalb der Hierarchiestufe «Fachbereichsleitende». Die Anonymisierung wird vom Fachbereich vorgenommen (mit PDF24).

Es folgt eine kontroverse Diskussion zur Praxisänderungen des BJ mit Blick auf den Umgang von Personendaten der Mitarbeitenden der Bundesverwaltung in amtlichen Dokumenten. Es wird bedauert, dass es grundsätzlich keine einheitliche Praxis in den verschiedenen Departementen und Ämtern gibt. Gerade hinsichtlich der Organisation gibt es Unterschiede mit Blick auf die Behandlung von BGÖ-Gesuchen. Im BJ ist die Informationschefin anders als in verschiedenen anderen Departementen sowohl für Medienanfragen wie auch für BGÖ-Gesuche zuständig. Dies hat nach Ansicht des BJ eine informelle, dialogorientierte und kooperative Handhabung der Gesuche zur Folge. Dies ist auch im Interesse der gesuchstellenden Person, die auf Dokumente hingewiesen wird, die für sie von Interesse sein könnten, auch wenn sie strikt genommen nicht vom Gegenstand ihres Gesuchs erfasst sind. Ein solches Vorgehen rechtfertigt sich nach Ansicht des BJ insbesondere dadurch, weil von vornherein nicht immer klar ist, ob es sich bei einer Kontaktaufnahme um eine Medienanfrage, ein BGÖ-Gesuch oder ein Auskunftersuchen handelt.

Im Folgenden werden konzeptionelle, verfahrensrechtliche sowie tatsächliche Gründe thematisiert, die gegen eine solche Praxisänderung in der IDAG angeführt wurden. Zunächst wird in Erinnerung gerufen, dass nach Gesetz, Rechtsprechung und zugehörigen Materialien für Personendaten von Bundesangestellten grundsätzlich keine Anonymisierungsverpflichtung i.S.v. Art. 9 BGÖ besteht. Weiter wird kritisch hinterfragt, ob die pauschale Anonymisierung von Personendaten mit der gesetzlichen Zugangsvermutung sowie der Verpflichtung einer Einzelfallprüfung übereinstimmt (EDÖB, EDA). Eine Anonymisierung, ohne vorherige Nachfrage zur Präzisierung des Zugangsgesuches bei den Gesuchstellenden, sei mit einem potentiell zusätzlichen Aufwand bei der Bearbeitung des Zugangsgesuches verbunden, der vermieden werden könnte. Auch sei eine solche Praxis nicht mit der Unterstützungspflicht der Behörde (Art. 3 Abs. 1 VBGÖ) vereinbar. Ausserdem könne eine solche Anonymisierung nach der Rechtsprechung eine unverhältnismässige Einschränkung des Zugangsgesuches sein (EDÖB). Der EDÖB bedauert, dass das BJ mit dieser Praxisänderung beabsichtigt, eine neue Zugangsbeschränkung zu initiieren. Zudem wird vorgebracht, dass der Zwei-Stufen-Ansatz des BJ dahingehend interpretiert werden könne, dass ein Interessensnachweis für den

Zugang zu Personendaten von Bundesangestellten verlangt wird, was dem gesetzgeberischen Konzept des BGÖ widerspreche (EDA, BK). Unklar sei zudem, wieso die Personendaten von Mitarbeitenden gegenüber Personendaten von Dritten privilegiert werden (BK). Weiter sei nicht ersichtlich, wie prozedural vorgegangen werde, wenn die gesuchstellende Person an den Namen der Mitarbeitenden interessiert sei (EDA). So sei eine Anhörung betroffener Mitarbeitender im Falle der Uneinigkeit prozessrechtlich zwingend mit der Möglichkeit zur Einleitung eines Schlichtungsverfahrens zwischen dem/der betroffenen Mitarbeiter/in und dem BJ verknüpft, was das Zugangsverfahren um Monate oder sogar Jahre verlängern und von der Verwaltung als strategische Verzögerungstaktik eingesetzt werden kann (EDA). Der EDÖB gibt zu bedenken, dass es letztlich nicht die Aufgabe der Schlichtungsstelle sein kann, Sachverhaltsfragen zu klären, die die Behörde im Zugangsverfahren hätte klären müssen. Schliesslich wurde gefragt, ob das BJ mit Blick auf die statistische Erfassung der eingegangenen Gesuche den anonymisierten Zugang als vollständigen oder eingeschränkten Zugang wertet (EDA). Da für Personendaten von Bundesangestellten grundsätzlich keine Anonymisierungspflicht bestehe, müsse deren vorsorgliche Abdeckung grundsätzlich als Zugangsbeschränkung i.S.v. Art. 7 Abs. 2 BGÖ qualifiziert werden, was auch in der BGÖ-Jahresstatistik des BJ transparent abgebildet werden müsste (EDA). Letztlich weist der EDÖB darauf hin, dass der begründete Schutz der Personendaten von Bundesangestellten bereits jetzt nach der Rechtsprechung möglich ist. Gemäss EDÖB sollte die Behörde zu Beginn der Zugangsbearbeitung mit den Gesuchstellenden in Kontakt treten, um zu klären, ob und an welchen Personendaten, insbesondere von Bundesangestellten, sie ein Interesse haben, und von einer generellen Anonymisierung mit Widerspruchslösung absehen. Der EDÖB stellt fest, dass mit einer solchen Praxis das BJ letztlich den Zugang zu Personendaten von Bundesangestellten grundsätzlich verweigert.

Das BJ betont, dass die Gefahren für den Persönlichkeitsschutz im digitalen Zeitalter zugenommen haben und bekräftigt die Bedeutung seiner Schutz- und Fürsorgepflicht als Arbeitgeber. Diese Verpflichtung hat das BJ gegenüber seinen Mitarbeitenden, nicht jedoch gegenüber Dritten. Die Privatsphäre der Mitarbeitenden ist auch und gerade im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit zu schützen. Das Öffentlichkeitsgesetz will die Transparenz des staatlichen Handelns sicherstellen. Diese wird grundsätzlich nicht eingeschränkt, wenn Mitarbeitende ohne Führungsverantwortung in amtlichen Dokumenten anonymisiert werden. Personen mit Führungsverantwortung werden grundsätzlich offengelegt. Die Anonymisierung erfolgt somit nicht pauschal, sondern unterscheidet zwischen Mitarbeitenden mit und ohne Führungsverantwortung. Die Praxis des BJ sieht zudem auf der zweiten Stufe eine Interessensabwägung im Einzelfall vor. Das BJ vermutet lediglich auf der ersten Stufe, dass es der gesuchstellenden Person gleichgültig ist, welche Mitarbeitenden beim infrage stehenden amtlichen Dokument mitgewirkt haben. Mit dem Rückgriff auf diesen mutmasslichen Willen der gesuchstellenden Person wird der Inhalt des Gesuchs konkretisiert (*Was* will die gesuchstellende Person bzw. was will sie nicht?). Ein Interessensnachweis wird nicht verlangt (*Warum* will die gesuchstellende Person die Personendaten?). Die Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns und die Kontrolle der Behörden durch die Öffentlichkeit bleibt damit garantiert.

5 Erwartungen an die Erhebung der Gebührentwicklung nach der BGÖ-Revision: Information des GS-EJPD

Der Bundesrat hat das BJ beauftragt, die «Entwicklung der Gebührenerhebung» zu ermitteln sowie in Erfahrung zu bringen, wie sich die Zahl der Gesuche auf Medienschaffende und «andere Gesuchstellende» verteilt. Die Erhebung mit der angepassten Tabelle läuft seit 1.

Januar 2024. Nicht vom Prüfauftrag erfasst war die Frage, ob Gesuchstellenden nach Androhung der Gebühr ihr Gesuch zurückziehen oder anpassen, die Gebühren also quasi-prohibitiven Charakter haben (vgl. Protokoll der letzten Sitzung vom 22.05.2024 zum Traktandum 5).

Gestützt auf die Auswertung der BGÖ-Statistik 2024, welche die Departemente dem EDÖB im Januar 2025 einreichen müssen (der EDÖB wird uns die Resultate im Februar 2025 vorlegen) wird das EJPD den Bundesrat mittels Informationsnotiz über die Entwicklung und allfälligen Justierungsbedarf – auch bei der Erhebung der Zahlen – informieren. Die IDAG Transparenz und damit die departementalen BGÖ-Verantwortlichen werden in alle Schritte eng einbezogen.

6 Weiteres Vorgehen in Sachen GPK-S Empfehlungen nach der Verabschiedung des Berichts durch den Bundesrat: Vorinformation

Das BJ informiert darüber, dass mit Schreiben vom 28. März 2024 die GPK-S dem Bundesrat bereits mitgeteilt hatte, dass sie voraussichtlich anfangs 2025 eine Nachkontrolle über die Umsetzung der Empfehlungen vornehmen wird.

7 Aktuelle Rechtsprechung zum Öffentlichkeitsprinzip

Durch das BJ mitgeteilt (in eigener Sache): Urteil BVGer 10.10.2024 i.S. A. gegen Bundesamt für Justiz BJ, Öffentlichkeitsprinzip; Zugang zu amtlichen Dokumenten; sowie Urteil BVGer 10.10.2024 i.S. A. und B. gegen Bundesamt für Justiz BJ, Öffentlichkeitsprinzip; Zugang zu amtlichen Dokumenten.

8 Varia

Das BJ weist darauf hin, dass der EDÖB eine [Liste](#) der Öffentlichkeitsberaterinnen und -berater in der Bundesverwaltung führt und bittet die Ämter, die Liste bei Bedarf zu aktualisieren.

Die Mitglieder der IDAG Transparenz erinnern an die Verabschiedung des Öffentlichkeitsgesetzes vor 20 Jahren, am 17. Dezember 2004.