



Bern, den 19. Juni 2009

Empfehlung

gemäss

Art. 14 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004

zum Schlichtungsantrag von

**X
(Antragsteller)**

gegen

**Eidg. Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation**

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Antragsteller (Journalist) verlangte gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz BGÖ, SR 152.3) am 20. März 2008 beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (GS UVEK) Zugang zur Zusatzdokumentation „Voranschlag 2008“ und zur Zusatzdokumentation „Rechnung 2008“.
2. Mit Schreiben vom 30. Mai 2008 verweigerte das GS UVEK den Zugang mit der Begründung, dass die „beantragten Dokumente [...] von der Verwaltung im Auftrage einer parlamentarischen Kommission erstellt [werden]. Damit fallen diese Dokumente nicht unter das Öffentlichkeitsgesetz. Gemäss Art. 47 des Parlamentsgesetzes in Verbindung mit Art. 4 BGÖ gilt das Öffentlichkeitsgesetz nicht für die Beratungen und Sitzungsunterlagen der parlamentarischen Kommissionen und Delegationen. Für diese gilt weiterhin der Vertraulichkeitsgrundsatz.“



3. Am 4. Juni 2008 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Dabei führt er u.a. an, dass das GS UVEK nicht belege, dass die verlangten Dokumente ausschliesslich für die Parlamentskommission angefertigt worden seien. Zudem handle es sich „bei den Dokumenten klar nicht um Informationen aus einer Parlamentskommission.“ Ausserdem wies er darauf hin, dass „die anderen Departemente die gewünschten Zusatzdokumentationen diskussionslos zur Verfügung gestellt haben.“ Als Beispiel legte er dem Schlichtungsantrag die Zusatzdokumentation des Eidgenössischen Departements des Innern für das Jahr 2007 bei.
4. Auf die Aufforderung des Beauftragten, die Verweigerung detailliert zu begründen, verwies das GS UVEK mit Schreiben vom 1. Juli 2008 auf seine Erläuterungen vom 30. Mai 2008 an den Antragsteller.
5. Der Beauftragte informierte das GS UVEK telefonisch am 12. Mai 2009 darüber, dass seiner Einschätzung nach der Zugang gewährt werden müsste. Nach internen Abklärungen teilte das GS UVEK dem Beauftragten am 29. Mai 2009 mit, dass das GS UVEK an seiner Zugangsverweigerung festhalte und eine Empfehlung des Beauftragten wünsche.

II. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:

A. Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

1. Gemäss Art. 13 BGÖ kann eine Person einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten einreichen, wenn die Behörde den Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränkt, aufschiebt oder verweigert, oder wenn die Behörde innert der vom Gesetz vorgeschriebenen Frist keine Stellungnahme abgibt.

Der Beauftragte wird nicht von Amtes wegen, sondern nur auf Grund eines schriftlichen Schlichtungsantrags tätig.¹ Berechtigt, einen Schlichtungsantrag einzureichen, ist jede Person, die an einem Gesuchsverfahren um Zugang zu amtlichen Dokumenten teilgenommen hat. Für den Schlichtungsantrag genügt einfache Schriftlichkeit. Aus dem Begehren muss hervorgehen, dass sich der Beauftragte mit der Sache befassen soll. Der Schlichtungsantrag muss innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde schriftlich eingereicht werden.

2. Der Antragsteller hat ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim GS UVEK eingereicht und ablehnende Antworten erhalten. Als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren ist er zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt. Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht.
3. Das Schlichtungsverfahren kann auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten stattfinden. Die Festlegung des Verfahrens im Detail obliegt alleine dem Beauftragten.²

¹ BBI 2003 2023

² BBI 2003 2024



Kommt keine Einigung zu Stande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

B. Sachlicher Geltungsbereich

1. Das GS UVEK verweigert den Zugang zu den Zusatzdokumentationen „Voranschlag 2008“ und „Rechnung 2008“ mit Verweis auf Art. 47 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz ParlG, SR 171.10). Dieser stellt nach Ansicht des GS UVEK – und des von ihm angefragten Rechtsdienstes der Parlamentsdienste – eine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ dar.
2. Vorweg gilt es festzuhalten, dass das Öffentlichkeitsgesetz nebst der Bundesverwaltung u.a. auch für die Parlamentsdienste gilt (Art. 2 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Sie unterstehen dem Öffentlichkeitsgesetz allerdings nur insoweit, als dass sie nicht unmittelbar für die Bundesversammlung oder einzelne Organe derselben tätig sind.³ Mit anderen Worten gilt es nur für Dokumente, welche die eigentliche Verwaltungstätigkeit der Parlamentsdienste betreffen.
3. Art. 4 BGÖ hält einen Vorbehalt von Spezialbestimmungen anderer Bundesgesetze fest, die vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen oder die diese Informationen als geheim erklären. Art. 47 Abs. 1 ParlG besagt, dass die Beratungen der Kommissionen vertraulich sind und insbesondere nicht bekannt gegeben werden soll, wie die einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer Stellung genommen oder abgestimmt haben. Gemäss einer vom Parlament publizierten Information⁴ gilt diese Vertraulichkeit nicht nur für die Beratungen der parlamentarischen Kommissionen und Delegationen, sondern auch für *ihre Sitzungsunterlagen*. Sie sollen demnach nicht in den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fallen und sind für die Bürgerinnen und Bürger nicht zugänglich. Mit anderen Worten hat sich der Gesetzgeber in Bezug auf bestimmte eigene Tätigkeitsbereiche für ein Weiterbestehen des Geheimhaltungsprinzips ausgesprochen.

Der Beauftragte teilt die Ansicht, wonach Art. 47 ParlG eine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ darstellt und das Öffentlichkeitsprinzip in diesem Umgang nicht zur Anwendung gelangt. Er schliesst sich der Auffassung an, dass (Sitzungs-) *Unterlagen, die unmittelbar von den Parlamentsdiensten für die Kommissionen oder Delegationen oder von diesen selbst erstellt worden sind*, nicht unter das Öffentlichkeitsgesetz fallen.

4. Offen bleibt somit, ob und in welchem Umfang Sitzungsunterlagen respektive *Dokumente, die von der Bundesverwaltung erstellt worden sind*, auch von diesem Vorbehalt erfasst werden. Das Öffentlichkeitsgesetz beantwortet diese Frage ebenso wenig wie die Botschaft des Bundesrates.
In der parlamentarischen Debatte vertrat die zuständige Kommissionssprecherin im Ständerat die Ansicht, dass „alle Dokumente, die von der Bundesverwaltung für die Kommissionen

³ BBI 2003 1985, Brunner / Mader (Hrsg.), Stämpfli Handkommentar zum BGÖ, Art. 2, RZ 41ff.

⁴ „[Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes in den Parlamentsdiensten](http://www.parlament.ch)“ (www.parlament.ch, Rubriken: Wissen>Parlamentswissen>Öffentlichkeitsgesetz)



erstellt werden, [...] unter die Vertraulichkeit fallen.“⁵

Der Beauftragte kann sich dieser Haltung aufgrund der nachfolgenden Ausführungen nur bedingt anschliessen.

5. Ausgehend von den Gründen für die Einführung (Stärkung demokratischer Rechte, Instrument zur Kontrolle der Verwaltung, Einsichtnahme in behördliche Praxis und Entscheidungsfindung, Verbesserung des Vertrauens in die Behörden etc.⁶) und von der Zwecksetzung des Öffentlichkeitsgesetzes (Förderung der Transparenz der Entscheidungsprozesse der Verwaltung⁷) muss gefolgert werden, dass grundsätzlich alle innerhalb der Bundesverwaltung erstellten Dokumente unters Öffentlichkeitsgesetz fallen. Weiter gilt es festzuhalten, dass das Öffentlichkeitsgesetz keine Dokumente aufgrund ihres Adressatenkreises vom Geltungsbereich ausnimmt.
6. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung geht nicht zuletzt auf wiederholte Interventionen des Gesetzgebers zurück.⁸ Folgerichtig kann es nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprochen haben, ausnahmslos *alle* von der Bundesverwaltung erstellten Dokumente zuhanden der Bundesversammlung (oder einzelner Organe, Art. 31 ParlG) mittels einer Hintertüre wieder dem Öffentlichkeitsgesetz zu entziehen. In letzter Konsequenz würde damit – zumindest theoretisch – einer Bundesbehörde die Möglichkeit eröffnet, Informationen, die sie unter keinen Umständen der Bevölkerung zugänglich machen will, still und leise vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes auszunehmen, indem sie die entsprechenden Dokumente ungefragt einer parlamentarischen Kommission zustellt. Die Meinung, dass alle von der Bundesverwaltung für Kommissionen erstellten Dokumente unbesehen und in jeden Fall als vertraulich gelten sollen, überzeugt aus Sicht des Beauftragten nicht.
7. Vielmehr kann nach Ansicht des Beauftragten der Zugang zu amtlichen Dokumenten, welche von einer Bundesbehörde erstellt worden sind, nur dann gestützt auf Art. 47 ParlG als Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ verweigert werden, wenn die Behörde diese Dokumente aufgrund eines unmittelbaren und besonderen Auftrags einer parlamentarischen Kommission oder Delegation erstellen muss (z.B. explizit für die Kommission erstellte Berichte, Gutachten oder Varianten/Entwürfe zu gesetzlichen Regelungen).⁹ Selbst in diesen Fällen gilt es sodann zu prüfen, ob nach Kenntnisaufnahme der Unterlagen respektive spätestens nachdem der politische Entscheid, für den die Dokumente eine Grundlage darstellen, gefällt ist, nicht wiederum das Öffentlichkeitsprinzip zum Tragen kommen muss. Der Beauftragte fordert daher, dass eine Bundesbehörde bei Eingang eines Gesuchs um Zugang zu Dokumenten, welche im unmittelbaren und besonderen Auftrag einer Kommission erstellt und ihr übermittelt worden sind, sich mit der zuständigen parlamentarischen Kommission oder Delegation in Verbindung setzt und abklärt, ob die Dokumente nun zugänglich gemacht werden können.

Umgekehrt kann in all jenen Fällen, in denen die Verwaltung amtliche Dokumente im Zuge ihrer öffentlichen Aufgabenerledigung bereits für sich selber oder für Dritte (Private oder andere Amtsstellen) erstellt hat, dieser Vorbehalt der Vertraulichkeit von Art. 47 ParlG nie

⁵ Amtliches Bulletin AB 2003 S 1138 / BO 2003 E 1138

⁶ BBI 2003 1973

⁷ BBI 2003 1976, Art. 1 BGÖ

⁸ BBI 2003 1980

⁹ Ebenso: Handkommentar BGÖ, Art. 2 RZ. 42; Bundesamt für Justiz, „[Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen](#)“, 29.06.06, Ziffer 2.5



angebracht werden. Dies gilt insbesondere auch, wenn die Dokumente nachträglich von einer parlamentarischen Kommission oder Delegation einverlangt respektive ihnen von einer Behörde aus freien Stücken zugestellt worden sind.

Zusammenfassend gilt daher, dass der Vertraulichkeitsbegriff von Art. 47 ParlG in Bezug auf die von der Bundesverwaltung für parlamentarische Kommissionen und Delegationen erstellten Dokumente restriktiv anzuwenden ist.

8. In Bezug auf die hier zu beurteilenden Dokumentationen zur Staatsrechnung gilt festzuhalten, dass es sich um eine Zusammenstellung von Informationen handelt, über die jedes Departement ohnehin verfügt und die routinemässig – also nicht im unmittelbaren und besonderen Auftrag – den Finanzkommissionen für deren Beratungen zur Verfügung gestellt werden. Diese Dokumente sind auch anderen, dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Stellen zugänglich.

Aufgrund der vorangegangenen Ausführungen gelangt der Beauftragte zum Schluss, dass die Zusatzdokumentationen „Voranschlag 2008“ und „Rechnung 2008“ dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehen. Da weder ein Anwendungsfall von Art. 7 BGÖ noch von Art. 8 BGÖ vorliegt, sind nach Ansicht des Beauftragten keine stichhaltigen Argumente ersichtlich, welche eine Beschränkung oder Verweigerung des Zugangs nach Öffentlichkeitsgesetz rechtfertigen.

Die Zusatzdokumentationen „Voranschlag 2008“ und „Rechnung 2008“ müssen zugänglich gemacht werden.

III. Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte:

1. Das Generalsekretariat UVEK gewährt den Zugang zur Zusatzdokumentation „Voranschlag 2008“ und zur Zusatzdokumentation „Rechnung 2008“
2. Das Generalsekretariat UVEK erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), wenn es in Abweichung von Ziffer 1 den Zugang nicht gewähren will.

Das Generalsekretariat UVEK erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).

3. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Generalsekretariat UVEK den Erlass einer Verfügung nach Artikel 5 VwVG verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
4. Gegen die Verfügung kann der Antragsteller beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGÖ).
5. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).



6. Die Empfehlung wird eröffnet:

- X
- Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
Generalsekretariat
3003 Bern

Jean-Philippe Walter

Kopie:
Parlamentsdienste
Parlamentsgebäude
3003 Bern