



Bern, 24. August 2020

Empfehlung nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes

im Schlichtungsverfahren zwischen

**X.
(Antragsteller)**

und

Parlamentsdienste

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Gemäss Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) erhalten die Ratsmitglieder für ihre parlamentarische Tätigkeit vom Bund ein Einkommen sowie einen Beitrag zur Deckung der Kosten, die ihnen bei der parlamentarischen Tätigkeit entstehen. Nach dessen Absatz 3 werden die Einzelheiten im Bundesgesetz über Bezüge und Infrastruktur der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Parlamentsressourcengesetz, PRG; SR 171.21) geregelt. Nach Art. 3 PRG erhält ein Ratsmitglied für jeden Arbeitstag ein Taggeld, an dem es an Sitzungen seines Rates, einer Kommission oder Delegation, seiner Fraktion oder deren Vorstand teilnimmt. Grundlage für die Entschädigungen der Kommissionstagelder sind die Präsenzlisten, welche die Kommission den Parlamentsdiensten zustellt.
2. Der Antragsteller (Journalist) hat am 15. Juni 2020 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) bei den Parlamentsdiensten um Zugang zu den Präsenzlisten der parlamentarischen Kommissionen der 51. Legislaturperiode ersucht.
3. Am 30. Juni 2020 verweigerten die Parlamentsdienste den Zugang zu den Kommissionspräsenzlisten vollständig und erklärten u.a., die Bundesversammlung falle nicht in den Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes, was auch für die Protokolle der parlamentarischen Kommissionen gelte. Diese Dokumente seien vertraulich gemäss Art. 47 und 47a ParlG und könnten nicht entklassifiziert werden. Für die Parlamentsdienste sei das Öffentlichkeitsgesetz zwar anwendbar, jedoch nach den Darlegungen des Bundesrates in der Botschaft¹ nur so weit, als sie nicht unmittelbar für die Bundesversammlung oder einzelne Organe derselben tätig seien. Dabei zitierten die Parlamentsdienste die Ausführungen der Berichterstatterin in der parlamentarischen Beratung des Öffentlichkeitsgesetzes² und teilten dem Antragsteller mit, dass seine Argumentation, wonach Dokumente, welche die

¹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBI 2003 1963 (zitiert BBI 2003), BBI 2003 1985.

² AB 2003 S 1138 / BO E 1138.



Parlamentsdienste für einzelne Ratsmitglieder erstellten, dem Öffentlichkeitsgesetz unterstünden, nicht der tatsächlichen Rechtslage entspreche.

4. Am 3. Juli 2020 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Er hielt fest, dass die Ausführungen der Berichterstatterin in der parlamentarischen Beratung des Öffentlichkeitsgesetzes explizit vorsähen, dass dieser „vermutete absolute Ausschluss nicht absolut gelte und im Einzelfall zu prüfen ist“. Die Parlamentsdienste, welche unter das Öffentlichkeitsgesetz fielen, würden bei der Ermittlung des auszufahrenden Taggeldes unmittelbar für die einzelnen Ratsmitglieder sowie den „Bund“ tätig. Deshalb gelte bezüglich der Präsenzlisten das Öffentlichkeitsprinzip auch für die Parlamentsdienste.
5. Am 6. Juli 2020 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags die Parlamentsdienste dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
6. Am 15. Juli 2020 reichten die Parlamentsdienste dem Beauftragten u.a. eine ergänzende Stellungnahme, Verfahrensdokumente, ein Beispiel einer Präsenzliste sowie ein Deckblatt eines Kommissionsprotokolls ein. Sie hielten an der Zugangsverweigerung zu den Kommissionspräsenzlisten und ihrer Argumentation fest.
7. Am 29. Juli 2020 fand eine Schlichtungsverhandlung statt, in welcher die Parteien sich nicht einigen konnten.
8. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und der Parlamentsdienste sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

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

A. Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

9. Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ bei den Parlamentsdiensten ein. Diese verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Der Antragsteller ist als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
10. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.³ Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

³ BBI 2003 2024.



B. Materielle Erwägungen

11. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.⁴
12. Der Gesetzgeber hat mit dem Erlass des Öffentlichkeitsgesetzes einen Paradigmenwechsel vollzogen und den Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips umgekehrt. Es räumt in seinem persönlichen (Art. 2 BGÖ) und sachlichen Geltungsbereich (Art. 3 BGÖ) jeder Person das Recht ein, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt solcher Dokumente zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Insoweit stellt das Öffentlichkeitsgesetz eine Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten auf. Die Beweislast zur Widerlegung dieser Vermutung obliegt der Behörde, wobei sie darzulegen hat, dass bzw. inwiefern eine oder mehrere der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmeregelungen (Art. 7 ff. BGÖ) erfüllt sind. Das Öffentlichkeitsgesetz regelt grundsätzlich nur die allgemeine passive Informationstätigkeit, d.h. die Information der Behörden auf Anfrage. Die allgemeine aktive Informationstätigkeit der Behörden, d.h. die behördliche Information von Amtes wegen über die Verwaltungstätigkeit, beruht hingegen grundsätzlich auf Art. 180 Abs. 2 BV. Zusätzlich zur allgemeinen aktiven Informationstätigkeit sehen verschiedene Bundeserlasse spezielle Verpflichtungen zur aktiven Information vor. Aktive und passive Information sind teilweise funktional eng verzahnt; sie bedingen und ergänzen sich gegenseitig.⁵
13. Der Antragsteller argumentierte, die Präsenzliste gebe Auskunft, ob ein Parlamentarier an einer Sitzung teilgenommen habe und seiner Sitzungspflicht nachgekommen sei. Sie sei zudem Grundlage für die Entschädigung des Sitzungstaggeldes eines Parlamentariers. Das einzelne Ratsmitglied zähle nicht zu den Organen der Bundesversammlung, welche vom Öffentlichkeitsgesetz ausgenommen sei. Er bekräftigte, dass sein Zugangsgesuch sich an die Parlamentsdienste richte, welche die Präsenzlisten als Hauptadressatin erhalten habe. Somit seien diese Listen im Besitz der Parlamentsdienste, die selber dem Öffentlichkeitsgesetz unterstünden. Die Präsenzlisten dienten der Abteilung Human Resources & Finanzen der Parlamentsdienste für die Berechnung des auszuzahlenden Taggeldes. Dabei seien diese für das einzelne Ratsmitglied und für den „Bund“ tätig. Schliesslich sei die Präsenzliste kein Dokument, welches die vom Kommissionsgeheimnis geschützte Meinungsfreiheit betreffe. Das Kommissionsgeheimnis diene dem Schutz der Meinungsäusserung innerhalb der Kommission vor äusseren Einflüssen, nicht aber, ob ein Parlamentsmitglied überhaupt an einer Kommissionssitzung teilgenommen habe oder nicht. Die Natur eines Protokolls verlange zwar, dass Ab- und Abwesenheiten zu protokollieren seien. Der Gesetzgeber habe aber nicht bestimmen wollen, was zu protokollieren sei, sondern was von der Beratung in der Kommission als schriftliche Akte übrig bleiben solle und klassifiziert werde. Dazu zähle die Präsenzliste nicht. Sie möge zwar Teil eines Kommissionsprotokolls sein, als vertraulich sei sie jedoch nicht einzustufen. Schliesslich könne sich jeder Bundeshausjournalist im Parlamentsgebäude bewegen und feststellen, welches Ratsmitglied an einer Kommissionssitzung teilnehme. Auch könne anhand der „Fahnen“ eruiert werden, wer an der Sitzung teilgenommen habe und wer die Anträge der Kommissionsminderheit unterstützt habe. Gemäss Art. 8 Abs. 3 der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV; SR 171.115) könnten wichtige

⁴ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

⁵ Urteil des BGer 1C_299/2019 vom 7. April 2020 E. 2.



Kommissionsunterlagen, die nicht Protokoll seien, entklassifiziert und veröffentlicht werden, sofern keine schützenswerten Interessen entgegenstünden. Die Einschränkung der Privatsphäre der Parlamentarier sei zumutbar. Es bestünde ein wichtiges öffentliches Interesse an der Überprüfung der Gewissenhaftigkeit der gewählten Volksvertreter. Die Pflicht zur Sitzungsteilnahme gehöre zu den Pflichten, das Amt gewissenhaft zu erfüllen.

14. Die Parlamentsdienste argumentierten, sie würden nur insoweit dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehen, als sie nicht unmittelbar für die Bundesversammlung tätig seien. Die Präsenzlisten beträfen nicht die eigene administrative Tätigkeit der Parlamentsdienste, sondern die Tätigkeit für die Bundesversammlung. Die allermeisten Dokumente seien Dokumente für die Räte, für die Kommissionen oder für einzelne Ratsmitglieder. Sie alle würden vom Öffentlichkeitsgesetz nicht erfasst. Für jede Sitzung einer parlamentarischen Kommission, Delegation, Subkommission usw. werde eine Präsenzliste erstellt werden. Diese werde vom Präsidenten oder der Präsidentin der Kommission unterzeichnet und anschliessend den Parlamentsdiensten abgegeben. Gestützt auf diese Listen seien die Parlamentsdienste berechtigt, Taggelder und Entschädigungen auszuzahlen. Sie würden auch der Erstellung der Deckblätter der Protokolle dienen. Gewisse Informationen der Präsenzlisten seien somit auch integraler Bestandteil der Protokolle der parlamentarischen Kommissionen. Die Protokolle seien gemäss Art. 47 ParlG vertraulich. Die Akteneinsicht in die Protokolle und Unterlagen seien in Art. 7f. der ParlVV geregelt. Akteneinsicht werde bspw. gewährt für wissenschaftliche Zwecke, die Rechtsanwendung oder wenn wichtige Gründe vorliegen. Die Präsenzlisten würden Auskunft über Anwesenheiten, Abwesenheiten und teilweise auch über den Grund der Abwesenheit (Unfall, Krankheit, Mutterschaft) geben. Die Gründe der Abwesenheit würden aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes im Protokoll nicht wiedergegeben. Für die Einsicht in die Präsenzlisten gebe es weder im ParlG noch in der ParlVV noch in den Ratsreglementen⁶ eine Rechtsgrundlage. So sei in der Vergangenheit dazu weder von den Kommissionspräsidenten und –präsidentinnen noch von den Parlamentsdiensten Zugang gewährt worden. Die Höhe der Einkommen und Entschädigungen von einzelnen Ratsmitgliedern offenzulegen, habe die Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung immer abgelehnt, weil es dazu keine Rechtsgrundlage gebe. Es würden einzig Durchschnittszahlen veröffentlicht, die im Internet eingesehen werden könnten. Für die Veröffentlichung der Reisen der Ratsmitglieder und der Kosten pro Organ bestehe seit dem 2. Dezember 2019 eine ausdrückliche Rechtsgrundlage (vgl. Art. 9a VPiB⁷). Hingegen habe der Gesetzgeber die Offenlegung der Reisekosten pro Ratsmitglied ausdrücklich abgelehnt.
15. Die vom Antragsteller verlangten Kommissionspräsenzlisten sind einerseits Dokumente, die Informationen enthalten, welche die Parlamentsdienste zur Erstellung der Kommissionprotokolle benötigen. Andererseits dienen diese Listen den Parlamentsdiensten auch als Grundlage für die Berechnung der Taggelder der Kommissionsmitglieder nach Art. 3 PRG. Vorliegend sind sich die Parteien einig, dass die Bundesversammlung vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes nicht erfasst ist und grundsätzlich für die Parlamentsdienste das Öffentlichkeitsgesetz gilt. Uneinigkeit besteht, ob gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz ein Zugang zu den Präsenzlisten der parlamentarischen Kommissionen besteht, die sich im Besitz der Parlamentsdienste befinden.

⁶ Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN, SR 171.13; Geschäftsreglement des Ständerates (GRS, SR 171.14).

⁷ Verordnung der Bundesversammlung über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlaments (VPiB; SR 171.117).



16. Die Aufgaben und Organisationen der Bundesversammlung und die Rechte und Pflichten der Mitglieder der Bundesversammlung werden im Parlamentsgesetz geregelt. In Art. 31 ParlG sind die Organe der Bundesversammlung abschliessend aufgezählt, womit klargestellt ist, in welchen Organen ein Ratsmitglied durch die absolute Immunität geschützt ist und in welchen nicht.⁸ Während das Parlamentsgesetz die Rahmenbedingungen für die Institution Parlament und die einzelnen Ratsmitglieder regelt, werden die finanziellen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen ergänzend im Parlamentsressourcengesetz festgehalten.
17. Das Öffentlichkeitsgesetz gilt gemäss Art. 2 BGÖ für die Bundesverwaltung (Abs. 1 Bst. a), nicht aber für die Bundesversammlung. Soweit die Parlamentsgesetzgebung den Zugang zu den amtlichen Dokumenten der Bundesversammlung nicht besonders regelt, unterstehen diese weiterhin dem Geheimhaltungsprinzip. Für die Sitzungen der Räte gilt explizit der Grundsatz der Öffentlichkeit (Art. 4 Abs. 1 ParlG), während namentlich die Beratungen der parlamentarischen Kommissionen vertraulich sind, wobei insbesondere nicht bekannt gegeben wird, wie die einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer Stellung genommen oder abgestimmt haben (Art. 47 ParlG).⁹
18. Art. 47 Abs. 1 ParlG ist eine Norm im Sinne von Art. 4 BGÖ, die dem Öffentlichkeitsgesetz vorgeht. Sie gilt nicht nur für die darin ausdrücklich genannten Kommissionen, sondern selbstredend auch für die Subkommissionen. Sie erfasst nicht nur die Mitglieder der Kommissionen, also die Ratsmitglieder (siehe Art. 42 f. ParlG), sondern alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den Kommissionssitzungen.¹⁰
19. Der Entwurf der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates hält in ihrem Bericht zum Gesetzesentwurf zum Parlamentsgesetz¹¹ fest, dass die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen ein wesentliches Element der Kommissionstätigkeit darstellt. Art. 47 ParlG will die freie Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in den parlamentarischen Kommissionen schützen. Er will einen vor äusseren Einflüssen geschützten, konstruktiven und lösungsorientierten Diskurs innerhalb der staatlichen Organe ermöglichen.¹² Das Gebot ist jedoch nicht absolut und umfassend ausgestaltet. Das Parlamentsgesetz selbst sieht vor, dass die Kommissionen die Öffentlichkeit über die Ergebnisse ihrer Beratungen informieren (Art. 48 ParlG) und die Geschäftsreglemente der beiden Räte präzisieren, dass in der Regel über die wesentlichen Beschlüsse mit dem Stimmenverhältnis sowie über die hauptsächlichen, in den Beratungen vertretenen Argumente informiert wird (Art. 20 Abs. 2 GRN und Art. 15 Abs. 2 GRS). Die Vertraulichkeit der Beratungen bedeutet weiter nicht, dass Unterlagen, die bereits öffentlich sind, durch die Zustellung an eine Kommission bzw. durch deren Verwendung im Rahmen einer Beratung vertraulich werden. So ist nicht jedes in einer Kommissionssitzung verwendete Dokument und nicht jede dort verbreitete Information als geheim zu betrachten.¹³
20. Die Bundesversammlung verfügt mit den Parlamentsdiensten (Art. 64 ff. ParlG) als Stabsstelle über eine eigene Verwaltung, welche von der eigenen Verwaltung der Parlamentsdienste zu unterscheiden ist. Diese Unterscheidung ist bedeutsam, da das Öffentlichkeitsgesetz, welches die Verwaltungsöffentlichkeit bezweckt, nur die eigene Verwaltung der Parlamentsdienste erfasst (Art. 2 Abs. 1 Bst. c), nicht aber die Verwaltungstätigkeit, welche sie für das Parlament

⁸ 01.401 Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz (PG) BBI 2001 3467 ff., 3541.

⁹ SÄGESSER, Handkommentar BGÖ, Art. 2, Rz 41.

¹⁰ Urteil BGer 6B_186/2012 vom 11. Januar 2013 E. 2.2.

¹¹ 01.401 Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz (PG) BBI 2001 3467 ff., 3551.

¹² Urteil BGer 6B_186/2012 vom 11. Januar 2013 E. 3.1.3.

¹³ Urteil BGer 1C_222/2018 vom 21. März 2019 E. 2.2 f.



leistet. Die Parlamentsverwaltung umfasst auch die Verwaltungsfunktion oder Dienstleistungen, welche die Bundesverwaltung im unmittelbaren Auftrag von parlamentarischen Organen erbringt. Diese unterliegt nicht dem Öffentlichkeitsgesetz.¹⁴ Die Parlamentsdienste selber unterstehen gemäss Botschaft¹⁵ dem Öffentlichkeitsgesetz nur insofern, als sie nicht unmittelbar für die Bundesversammlung und deren Organe tätig sind. So sind Unterlagen für die eidgenössischen Räte, wie z.B. die Fahnen mit den Kommissionsanträgen für die Verhandlungen, aufgrund spezialrechtlicher Bestimmung (Art. 4 Abs. 1 ParlG) öffentlich, während Unterlagen für die parlamentarischen Kommissionen der Geheimhaltung unterliegen (Art. 47 ParlG).

21. In der parlamentarischen Beratung zum Öffentlichkeitsgesetz¹⁶ wurde diskutiert, ob die Parlamentsdienste und auch die Bundesversammlung dem Geltungsbereich dieses Gesetzes unterstellt werden sollten. Im Zusammenhang mit dieser Debatte äusserte sich die Kommissionsprecherin wie folgt: „Die Zugänglichkeit der verschiedenen von den Parlamentsdiensten bearbeiteten Dokumentenkategorien ist weitgehend bereits durch spezielle Bestimmungen geregelt, die gegenüber den Bestimmungen dieses Gesetzes Vorrang haben; ich verweise auf Artikel 4 dieses Gesetzes (Vorbehalt von Spezialbestimmungen). Die allermeisten Dokumente sind Dokumente für die Räte, für die Kommissionen oder für einzelne Ratsmitglieder. Sie alle werden vom Öffentlichkeitsgesetz nicht berührt. Die Dokumente für die Kommissionen sind gemäss Parlamentsgesetz ebenfalls vertraulich. Auch die Kommissionsverhandlungen und alle Dokumente, die von der Bundesverwaltung für die Kommissionen erstellt werden, fallen unter die Vertraulichkeit. Ausserhalb dieser Kategorien bleiben nur solche Dokumente übrig, die den Ratsbetrieb nicht betreffen und die als interne Dokumente der Parlamentsdienste zu betrachten sind. Deshalb steht der Aufnahme der Parlamentsdienste in den Geltungsbereich gemäss Kommission nichts entgegen. Wir haben deshalb in Absatz 1 Buchstabe c die Parlamentsdienste hinzugefügt.“
22. Von der Kommissionsminderheit wurde in der parlamentarischen Beratung vorgeschlagen, dass die Bundesversammlung dem Gesetz unterstehen solle. Es sei nicht einzusehen, warum es für die Parlamentsdienste gelten solle, nicht aber für das Parlament. Das wäre in der Praxis auch schwierig abgrenzbar.¹⁷ Demgegenüber äusserte die Kommissionsmehrheit: „[E]in Einbezug der Bundesversammlung [geht] eindeutig zu weit, da es in diesem Gesetz um das Öffentlichmachen der Verwaltungstätigkeit geh[t]. Dazu gehören, wie Sie gehört haben, auch die Parlamentsdienste. Darum wurden diese vom Ständerat mit einbezogen, nicht aber der Meinungsbildungsprozess der politischen Organe, hier der Bundesversammlung. Weiter wurde geäussert: „[W]ir würden nämlich das Öffentlichkeitsprinzip über den Zweck hinaus ausdehnen, den wir in Artikel 1 soeben festgeschrieben haben, wo es heisst: `Dieses Gesetz soll die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern.` Deshalb ist es angebracht, die politischen Gremien, Bundesversammlung und Bundesrat, mit diesem Gesetz nicht zu tangieren. Die Parlamentsdienste gehören der Verwaltung an. Deshalb macht es Sinn, sie aufzunehmen. Die Bundesversammlung hingegen ist ein Organ der politischen Meinungsbildung. Dort macht es Sinn, andere Regelungen zu treffen. Es wäre ein Grundsatzentscheid mit weit reichenden Konsequenzen, innerhalb des Gesetzes für die Verwaltung das Öffentlichkeitsprinzip nun auch auf politische Instanzen auszudehnen.“¹⁸

¹⁴ SÄGESSER, Handkommentar BGÖ, Art. 2, Rz 42.

¹⁵ BBI 2003 1985.

¹⁶ AB 2003 S 1138 / BO 2003 E 1138.

¹⁷ AB 2004 N 1252 / BO 2004 N 1252.

¹⁸ AB 2004 N 1257 / BO 2004 N 1257.



23. Aus den Materialien ergibt sich, dass der Gesetzgeber die Bundesversammlung und seine Mitglieder nicht der Verwaltungsöffentlichkeit gemäss Öffentlichkeitsgesetz unterstellen wollte. Bei den Parlamentsdiensten hat der Gesetzgeber deren unterschiedliche Verwaltungstätigkeit als Kriterium für die Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes auf die Parlamentsdienste gewichtig erachtet. So werden vom Öffentlichkeitsgesetz nur amtliche Dokumente erfasst, die die eigenen administrativen Tätigkeiten der Parlamentsdienste betreffen, mithin eigene Dokumente der Parlamentsdienstverwaltung. Hingegen gilt das Öffentlichkeitsgesetz nicht, wenn die Parlamentsdienste Dokumente für die Räte, für die Kommissionen oder für einzelne Ratsmitglieder bearbeiten, d.h. wenn sie nicht für sich selber, sondern als Stabstelle für die Parlamentsverwaltung tätig sind.¹⁹
24. Die Präsenzlisten der parlamentarischen Kommissionen werden in den Kommissionen erstellt und von diesen den Parlamentsdiensten zugestellt. Sie sind erforderlich, damit die Parlamentsdienste ihre Aufgaben erfüllen können, die mit dem Kommissionsbetrieb und damit der Parlamentsverwaltung zu tun haben. Die Präsenzlisten sind auch Grundlage für die Berechnung und Ausrichtung der Kommissionstaggelder, die eine Parlamentarierin oder ein Parlamentarier gemäss Parlamentsgesetz für die Teilnahme an einer Kommissionssitzung erhält. Auch in diesem Fall bleiben die Präsenzlisten Kommissionsdokumente und sind der Parlamentsverwaltung zuzuordnen. Auch sind die Präsenzlisten keine Dokumente, welche zur Kategorie eigene administrative Dokumente der Parlamentsdienste gehören. Vielmehr zählt die Abwicklung der Entschädigungen für die Mitglieder der Räte und der Fraktionen gemäss Parlaments- und Parlamentsressourcengesetz zu einer der Kernaufgaben der Parlamentsdienste als Parlamentsverwaltung. Demzufolge ist das Öffentlichkeitsgesetz in Bezug auf die Präsenzlisten auf die Parlamentsdienste nicht anwendbar. Weiter wurden für die Präsenzlisten gemäss Parlamentsgesetzgebung keine Öffentlichkeit statuiert, weshalb für sie die Geheimhaltung gilt (s. Ziffer 17). Für die Präsenzlisten besteht auch die Vertraulichkeit gemäss der Spezialbestimmung von Art. 47 Abs. 1 ParlG. Somit ist ein Anwendungsfall von Art. 4 BGÖ gegeben, welcher den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes vorgeht.
25. Demzufolge teilt der Beauftragte die Einschätzung der Parlamentsdienste, wonach die Präsenzlisten Dokumente sind, welche die Parlamentsdienste unmittelbar für die Mitglieder der Bundesversammlung bearbeiten, weshalb in diesem Fall die Parlamentsdienste nicht vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes erfasst sind.

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

26. Die Parlamentsdienste halten an der Verweigerung des Zugangs zu den Präsenzlisten fest.
27. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung bei den Parlamentsdiensten den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
28. Die Parlamentsdienste erlassen eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).

¹⁹ Dieser Meinung auch SÄGESSER, Handkommentar BGÖ, Art. 2, Rz 42.



29. Das Parlamentsdienste erlassen die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
30. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).

31. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
X.

 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Parlamentsdienste
3003 Bern

Reto Ammann

Astrid Schwegler