



Bern, den 28. Juli 2008

Empfehlung

gemäss

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

zum Schlichtungsantrag von

**X
(Antragsteller)**

gegen

Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Bern

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

A. Schlichtungsantrag Nr. 1

1. Der Antragsteller teilte der Chefin des EDA und den Verantwortlichen der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) mit E-Mail vom 20. März 2007 mit, er „*hätte gerne Auskunft über ALLE laufenden Projekte von SKH [Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe; der Beauftragte] / DEZA, inklusive aller relevanten Projektdaten: Art, Ziel, Begründung, Begünstigte, involvierte Parteien und deren Vertreter in den diversen Funktionen und Fachgebieten, getroffene Vereinbarungen, Beginn, geplantes Ende, gegenwärtiger Stand der Umsetzung, Budget, Budgetrevisionen, getätigte Zahlungen, wichtige Meilensteine etc.*“ Gleichzeitig bot sich der Antragsteller als Projektleiter für die Erstellung einer entsprechenden Datenbank an.



- Am 21. März 2007 bedankte sich das EDA (nachfolgend anstelle von DEZA und/oder SKH) beim Antragsteller für die „angebotenen Dienste“ und zeigt sich bereit, ihm „in einem persönlichen Gespräch das System zu erklären, mit dem wir arbeiten, bzw. zu arbeiten haben.“
2. Am 7. April 2007 verlangte der Antragsteller, „um die (...) verbleibende Zeit gut zu nutzen,“ Einblick in Projektdaten der Programme „Tsunami-Wiederaufbau in Südasiens (Indonesien, Thailand, Sri Lanka)“ und „Wälder und Agro-Ökosysteme der Andenregion (PROBONA)“. Weiter führte er aus, ihn interessieren „die folgenden Daten und Fakten obgenannter Programme, sowie sämtlicher zugehöriger Projekte und Teilprojekte: Name des Programms / Projekts / Teilprojekts, Land / Ort / Adresse / Kontaktdaten, Programm- / Projekt- / Teilprojektbudget, Saläranteile Zentrale / Kobü, Saläre CH Expatriates, Saläre lokal Angestellter, übrige Kosten lokal, übrige Kosten CH, aktuelle und geplante Laufzeit, Beschreibung, Rahmenbedingungen, Zielsetzungen, Meilensteine, Standards, Messgrößen / Indikatoren, aktueller Stand / Resultate, Vereinbarungen mit lokalen Partnern, Schlüsseldokumente, Kontaktpersonen CH, Kontaktpersonen lokal, lokale Partner / Begünstigte, Kontaktpersonen lokaler Partner / Begünstigter, lokale Beauftragte / Konsulenten, Kontaktpersonen lokaler Beauftragter / Konsulenten.“
 3. Am 13. April 2007 gelangte der Antragsteller erneut ans EDA und beharrte mit Verweis auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz BGÖ, SR 152.3) „auf der vollumfänglichen Beantwortung meiner ursprünglichen Anfrage“.
 4. Mit Brief vom 18. April 2007 teilte das EDA dem Antragsteller mit: „In Ihrem Gesuch verlangen Sie Einsicht in ganze Dossier, Ihr Gesuch betrifft unzählige Dokumente. Die von Ihnen gelieferten Angaben reichen nicht aus, um die verlangten Dokumente zu identifizieren.“ Das EDA forderte den Antragsteller mit Verweis auf die Art. 10 Abs. 3 BGÖ und Art. 7 der Verordnung vom 24. Mai 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31) und unter Ansetzung einer Frist auf, die Anfrage zu präzisieren. Weiter wies das EDA darauf hin, dass der Zugang zu Dokumenten gemäss Öffentlichkeitsgesetz grundsätzlich gebührenpflichtig ist.
 5. Mit E-Mail vom 20. April 2007 zu Händen des EDA vertrat der Antragsteller die Ansicht, dass die von ihm gemachten Angaben zur Beantwortung seiner Anfrage vollends ausreichend seien.
 6. Mit E-Mail vom 25. April 2007 verlangte der Antragsteller „als Nachtrag“ zu seiner E-Mail vom 20. April 2007 ein Verzeichnis sämtlicher laufender Projekte von DEZA und SKH zukommen zu lassen. Weiter möchte er „Einblick in alle direktionsinternen sowie externen Projekt-Monitoring- und Projekt-Schlussberichte von DEZA und SKH“, „in sämtliche Reporte Y, über Projekte von DEZA und SKH in Sri Lanka, wie allen anderen Projektländern, ab Januar 2005 bis zum heutigen Datum.“ Ferner ersuchte er das EDA, ihm „die aktuellsten, detaillierten (jedes einzelne Projekt und Teil-Projekt beinhaltend) und vollständigen buchhalterischen Übersichten über die Budgets und Mittelfluss zu all diesen Projekten und von DEZA und SKH insgesamt zukommen zu lassen, inklusive aller Salärkosten also der detaillierten und vollständigen Zuteilung und Verwendung des Gesamtbudgets von DEZA und SKH – sowie die direktionsinterne Begründung und Selbstevaluation dieser Zuteilung und Verwendung, sowie der erzielten Resultate.“
 7. Am 27. April 2007 teilte der Antragsteller dem EDA per E-Mail mit, dass ihn „unter den erwähnten Evaluationen (...) insbesondere auch jene der GPK-S“ [Geschäftsprüfungskommiss-



sion des Ständerates; der Beauftragte] interessiere und dass er „sämtliche Dokumente wolle, die bei der DEZA und beim EDA dazu vorliegend sind.“ Weiter interessierten ihn „insbesondere die vollständigen Reise- und Spesenabrechnungen aller Mitarbeiter, von Januar 2005 bis dato, speziell der Direktoren“ sowie weiterer Mitarbeiter des SKH.

8. Das EDA teilte dem Antragsteller mit E-Mail vom 2. Mai 2007 mit, dass er „Einblick in ganze Dossiers und nicht nur in einzelne Dokumente verlange“ und er seine Anfrage „noch ausgeweitet (habe) indem Sie Einblick in zusätzliche Dokumente verlangten.“
9. In einer E-Mail vom 3. Mai 2007 erwähnte der Antragsteller, dass er an der „Anfrage nach Einsicht in die Ausschreibungen und Bewerbungen des SKH, und um[sic!] die Adressen der Korps-Angehörigen“ festhalte.
10. Auf eine weitere E-Mail des Antragstellers vom 8. Mai 2007 schlug ihm das EDA zur Klärung der Fragen eine Besprechung vor. Mit E-Mail vom 10. Mai 2007 nahm der Antragsteller die Einladung an und legte dem EDA gleichzeitig eine Auflistung vor, in der die gewünschten Dokumente und Dossiers in 4 Dringlichkeitsstufen eingeteilt waren.
(Die Besprechung zwischen dem Antragsteller und Vertretern des EDA fand am 29. Mai 2007 statt.)
11. Am gleichen Tag, also am 10. Mai 2007, reichte der Antragsteller beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) den Schlichtungsantrag Nr. 1 ein.

B. Schlichtungsantrag Nr. 2

1. Am 26. Juni 2007 verlangte der Antragsteller per E-Mail, „mir von den gewünschten Schlussberichten vorab wenigstens den Einsatz-Schlussbericht von Z (2004-2007, Sri Lanka), sowie sämtliche nach Erlassdatum BGÖ verfassten Einsatz-Schlussberichte / End of Mission Report von Country Directors der DEZA in Indonesien zuzustellen.“
(Die Berichte werden im Weiteren mit Schlussbericht Sri Lanka und Schlussbericht Indonesien bezeichnet.)
2. Das EDA teilte dem Gesuchsteller am 4. Juli 2007 mit, dass die Anfrage, welche sich auf End of Mission-reports bezieht, genügend präzisiert sei und als neues Zugangsgesuchs behandelt werde.
3. Das EDA teilte dem Antragsteller mit Schreiben vom 17. August 2007 mit, dass das Zugangsgesuch folgendermassen beurteilt wurde:
 - „Einsichtnahme in Schlussberichte“
Der Zugang zu den Schlussberichten Sri Lanka und Indonesien wurde mit Verweis auf die nachfolgenden Ausnahmeklauseln eingeschränkt:
 - Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ (Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen),
 - Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ (Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen und der internationalen Beziehungen),
 - Art. 7 Abs. 2 BGÖ und Art. 9 BGÖ („aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes“).

Den Schlussberichten beigefügt war jeweils eine Stellungnahme der DEZA. Darin weist die DEZA „Als Arbeitgeberin des Verfassers dieses Berichtes (...) auf Folgendes hin, dass bei einem eventuellen Gebrauch des Berichtes (X) durch Dritte berücksichtigt werden muss:



„Schlussberichte sind (...) grundsätzlich Ausdruck der subjektiven Meinung des Verfassers. Sie dienen der persönlichen Vorbereitung des aus dem Einsatz zurückkehrenden Korpsangehörigen für das Abschlussgespräch („debriefing“) an der SKH-Zentrale in Bern. (...) Demzufolge handelt es bei einem „Schlussbericht“ um ein bewusst subjektiv gehaltenes, internes, Arbeitsdokument, welches als Vorbereitung für ein Mitarbeitergespräch zwischen ArbeitnehmerIn und ArbeitgeberIn dient. Im Gespräch selbst werden dann die im Bericht enthaltenen Aussagen besprochen, allfällige Meinungsverschiedenheiten geklärt, Massnahmen ins Auge gefasst sowie der Einsatz formell abgeschlossen. Ein ‚Schlussbericht‘ einer dem SKH angehörenden Person über einen absolvierten Einsatz widerspiegelt daher in keiner Weise die Sicht der DEZA, sondern einzig die subjektive Meinung dieser Person. Die DEZA verzichtet auf eine Stellungnahme zum Bericht.“

- „Anhang und Antworten des SKH/der DEZA und des EDA zum Schluss-Bericht Z (Korrespondenz mit Z)“

Der Zugang zur Korrespondenz des EDA mit Z wurde mit Verweis auf die nachfolgenden Ausnahmeklauseln verweigert:

- Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ (Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen),
- Art. 7 Abs. 2 BGÖ („aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes“).

- „Zugang zu den Beilagen zum Z-Bericht (CD als Beilage zum Z-Bericht)“

Auf der CD befänden sich „unzählige Dokumente“. Soweit diese nicht vor Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes vom EDA erstellt oder bei ihm eingegangen sind, würden *„Praktisch alle Dokumente (...) Personendaten (enthalten), welche vor einer Einsichtnahme abgedeckt werden müssten. Möglicherweise müssten noch weitere Passagen aus Gründen von Art. 7 ff. BGÖ eingeschwärzt werden.“* Weiter führte das EDA dazu aus: *„Für die nach Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes erstellten Dokumente, ist eine Anonymisierung nicht möglich, weil es sich um derart umfangreiche Dokumente handelt, dass eine Anonymisierung mit einem verhältnismässigen Aufwand nicht zu leisten ist. Wenn eine Anonymisierung nicht möglich ist und keine Zustimmung der betroffenen Personen vorliegt, so erlaubt das Öffentlichkeitsgesetz nur in Ausnahmefällen das Zugänglichmachen von Dokumenten mit Personendaten, nämlich nur wenn überwiegende öffentliche Interessen am Zugang bestehen. Unseres Erachtens bestehen vorliegend keine überwiegenden öffentlichen Interessen am Zugang der auf der CD gespeicherten Dokumente, welche ein Zugänglichmachen ohne vorgängige Anonymisierung rechtfertigen würden. In Anwendung von Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V. mit Art. 19 des Datenschutzgesetzes können wir Ihnen daher keinen Einblick zu den auf der CD gespeicherten Dokumente gewähren.“*

4. Der Antragsteller reichte am 6. September 2007 beim Beauftragten einen Schlichtungsantrag ein. Das gleiche Schreiben ging mit dem Betreff „Aufsichtseingabe“ auch an die Geschäftsprüfungskommission (GPK) der Parlamentsdienste. Es enthielt folgenden „Antrag an EDÖB und GPK“
 - a) *Der ganze Z-Bericht, inklusive Anhang und Beilagen, ist aufgrund öffentlichen Interesses freizugeben. Die betroffenen Personen sind um ihre Zustimmung zur Namensnennung zu ersuchen. Mindestens die Namen und Funktionen öffentlicher Figuren (d. h. der obersten Führung von SKH/DEZA/EDA, wenn nicht aller leitenden Mitarbeiter) dürfen aufgrund des Persönlichkeitsschutzes jedoch NICHT unkenntlich gemacht werden, weil hier Fragen von öffentlichem Interesse und nicht irgendwelche Privat-Angelegenheiten betroffen sind.*
 - b) *Der vorliegende Indonesien-Bericht ist scheinbar nur ein Entwurf. Es ist die Endfassung auszuhändigen.*



- c) *Die Misswirtschaft, die systematische Unterschlagung von Information und die aktenkundig gewordenen Lügen von leitenden Mitarbeitern und Führungskräften von EDA DEZA SKH sind zu untersuchen und zu sanktionieren.*
- d) *Über Art und aktuellen Status, Kosten und Kostensplit der Projekte der DEZA ist mittels einer Web-Projekt-Datenbank detailliert und überprüfbar zu informieren, so dass sich die Öffentlichkeit, die Begünstigten - und vor allem auch die Verantwortlichen innerhalb von EDA DEZA SKH selbst - jederzeit ein genaues Bild über die "vielfältigen Aktivitäten" der DEZA machen können: Projekt-Monitoring wie es selbstverständlich sein muss. (Vgl. hierzu meine entsprechende Eingabe an SKH/DEZA.)*
- e) *Falls a) (vorläufig) nicht stattgegeben werden sollte, ist eine akzeptable, die Integrität des Originals respektierende "Bearbeitung" auszuhändigen, "eingeschwärzt", nicht "eingeweisst", inklusive des gesamten Anhangs, sowie (mindestens) der erwähnten Bestandteile der Beilagen.*
- f) *Die mir seitens EDA DEZA SKH am 29. Mai im Bundeshaus versprochenen Projekt-Übersichten und Evaluationen der DEZA sind baldmöglichst auszuhändigen.*
- g) *Dem EDÖB sind bei offenkundigem Bedarf sofort wenigstens die in der Vernehmlassung zum BGÖ vorgesehenen personellen Ressourcen zu gewähren, prinzipiell aber genügend, dass Schlichtungsbegehren innert der gesetzlich vorgesehenen Frist bearbeitet werden können.*
- h) *Das Kompetenzzentrum Öffentlichkeitsprinzip des EDA ist so zu verstärken, dass Einsichtsgesuche innert vertretbarer Frist gradlinig, aufrichtig und kompetent bearbeitet werden können.*
- i) *Falls einzelnen Punkten nicht stattgegeben werden sollte, ist eine anfechtbare Antwort mit Verfügung auszustellen.“*

C. Schlichtungsanträge Nr. 3 - 6

1. Am 15. August 2007 verlangte der Antragsteller „Einsicht in sämtliche seit 1. Januar 2006 verfassten Sri Lanka-Projekt und Missions-Reporte von Y“. Gemäss Angaben des EDA hat der Antragsteller das Gesuch im Dezember 2007 telefonisch zurückgezogen. Im März 2008 bat das EDA den Antragsteller, seinen Rückzug schriftlich zu bestätigen. Dieser antwortete umgehend, dass er sich an „das erwähnte Gespräch nicht mehr erinnern“ könne, er halte jedoch an all seinen Gesuchen weiterhin fest.
Das EDA teilte dem Antragsteller am 6. Mai 2008 mit, dass für das Einschwärzen respektive Anonymisieren der fraglichen Dokumente mit Gebühren in der Höhe von vorsichtl. Fr. 800.- zu rechnen sei. Das EDA forderte den Antragsteller auf, entsprechend Art. 16 Abs. 2 VBGÖ sein weiteres Interesse innerhalb von 10 Tagen zu bestätigen, ansonsten das Gesuch als zurückgezogen gelte.

Der Antragsteller reichte am 6. Juni 2008 beim Beauftragten einen Schlichtungsantrag (Schlichtungsantrag Nr. 3) ein.

2. Am 6. November 2007 reichte er ein Gesuch um „Akteneinsicht in den Auftrag / Vertrag an / mit PwC, sowie den vollständigen Untersuchungsbericht und die Honorarbestimmungen / Abrechnungen“ im Zusammenhang mit der „Evaluation der Tsunami-Hilfe von SKH DEZA EDA“ ein.

Das EDA wies in der Beantwortung des Zugangsgesuchs am 6. Mai 2008 darauf hin, dass nicht die Firma PricewaterhouseCoopers, sondern die Firma KPMG einen entsprechenden Auftrag erhalten habe. Es lehnte den Zugang gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ (Berufs-,



Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse) sowie aufgrund der Tatsache ab, dass der Endbericht noch nicht fertig gestellt sei.

Der Antragsteller reichte am 6. Juni 2008 beim Beauftragten einen Schlichtungsantrag (Schlichtungsantrag Nr. 4) ein.

3. Am 27. März 2008 reichte der Antragsteller ein Gesuch um Zugang zu folgenden Dokumenten ein:
 - „Guidelines for Donor Agencies Regarding Rehabilitation / Relocation of the Tsunami Affected Schools, Prepared by Planning and Performance Review Division, Ministry of Education, Sri Lanka“ vom 18. Februar 2005“ sowie
 - „MoU (Memorandum of Understanding) between the Swiss Government and the Government of Sri Lanka, on Repairs and Reconstruction of Schools damaged by Tsunami on December 26, 2004 (unterzeichnet am 10. März 2005, durch den Schweizer Botschafter in Sri Lanka), inclusive Annex “List of Schools Proposed for Rebuilding by the Swiss Government“.

Das EDA lehnte das Zugangsgesuch mit E-Mail vom 6. Mai 2008 mit der Begründung ab, dass beide Dokumente vor Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes (1. Juli 2006) vom EDA erstellt respektive empfangen wurden und sie somit nicht in den Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetz fallen (Art. 23 BGÖ).

Der Antragsteller reichte am 6. Juni 2008 beim Beauftragten einen Schlichtungsantrag (Schlichtungsantrag Nr. 5) ein.

4. Am 10. Juni 2008 reichte der Antragsteller folgenden Schlichtungsantrag (Schlichtungsantrag Nr. 6) ein:

„BGÖ-Schlichtungsgesuch an den EDÖB, in Sachen Desinformation, Intransparenz, Misswirtschaft und Repression sachlicher, interner Kritik der DEZA, betreffend Einsichtsgesuche in:

 - a) Antworten EDA/DEZA/SKH auf Schlussreport Z (s. nachfolgende E-Mails, als Anhang 1 und 2)
 - b) Transportbelege persönliche Effekten Z (s. nachfolgendes E-Mail, als Anhang 1)
 - c) Videoaufnahme Fachgruppentagung SKH, Jahrestagung HH 2007 (s. nachfolgendes E-Mail, als Anhang 2)
 - d) Bewerbungen und Arbeitsverträge SKH (s. nachfolgendes E-Mail, als Anhang 3)
 - e) Reisebelege Führungsverantwortliche EDA/DEZA/SKH (s. nachfolgendes E-Mail, als Anhang 3) sowie
 - f) Ersuchen um Kostenübernahme/-Erlass, bzw. Klärung Datenschutzmassnahmen Sponsoring“

D. Schlichtungsverfahren

1. Der Beauftragte führte zwei Schlichtungsverhandlungen mit dem Antragsteller und Vertretern des EDA durch, wobei in keinem Punkt eine Einigung erzielt werden konnte.

An der ersten Schlichtungsverhandlung verwies das EDA auf die Vielzahl der laufenden und abgeschlossenen Projekte der DEZA.¹ Es führte u.a. aus, dass bereits die Gesamtdokumentation für ein einzelnes Projekt ausserordentlich umfangreich sei. Illustriert wurde dies anhand eines Teilprojektes des Tsunami-Wiederaufbauprogramms, das alleine 13 Bundesordner

¹ Übersicht auf <http://www.deza.admin.ch/de/Home/Projekte>



umfasst. Im Weiteren präsentierte das EDA Listen mit allen Projekten und zeigte sich bereit, dem Antragsteller in der Spezifizierung behilflich zu sein.

Der Antragsteller anerkannte sowohl während der zweiten Schlichtungsverhandlung als auch im Mailverkehr mit dem Beauftragten, dass sich einige der von ihm verfolgten Ziele nicht mit dem Öffentlichkeitsgesetz erreichen lassen. Trotzdem bekräftigte er stets, an allen Zugangsgesuchen und Schlichtungsanträgen festzuhalten.

So vertrat er beispielsweise in Bezug auf den ersten Schlichtungsantrag die Ansicht, dass *„die Transparenz der DEZA bei weitem nicht genügt. Misswirtschaft wird anhaltend kaschiert, interne sachliche Kritik wird unterdrückt, Öffentlichkeit und Parlament werden desinformiert.“* Daher halte er an seinem ersten Schlichtungsantrag fest. Das EDA war in diesem Punkte der Meinung, *„dass es zu Recht eine Präzisierung des Zugangsgesuches verlangt hat (Art. 10 Abs. 3 i.V.m. Art. 7 BGÖ).“*

2. Zusätzlich zu den Schlichtungsverhandlungen empfing der Beauftragte den Antragsteller zu einem Einzelgespräch und erläuterte ihm ausführlich den Anwendungsbereich und die Grenzen des Öffentlichkeitsgesetzes. Dabei erklärte der Beauftragte insbesondere die Fristenregelung des Öffentlichkeitsgesetzes und dessen Zusammenwirken mit dem Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG, SR 235.1).

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.² 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. 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 Beauftragten³.
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.
3. Der Antragsteller hat Zugangsgesuche nach Art. 6 BGÖ beim EDA eingereicht und ablehnende Antworten erhalten. Als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren ist er zur Einreichung der Schlichtungsanträge Nr. 1 und 2 berechtigt. Sie wurden formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme

² BBI 2003 2023

³ BBI 2003 2024



der Behörde) beim Beauftragten eingereicht.

- Die Schlichtungsanträge Nr. 3⁴, 4 und 5 wurden nicht innert 20 Tagen nach Empfang der einzelnen Stellungnahmen des EDA (alle datieren vom 6. Mai 2008) beim Beauftragten eingereicht. Der Antragsteller anerkannte dies und führte in seinen Schlichtungsanträgen dazu aus, dass das EDA die Frist zur Beantwortung seiner Zugangsgesuche deutlich überschritten habe, weshalb er das gleiche Recht für die Einreichung der Schlichtungsanträge beanspruche.

Die Fristen für die Beantwortung eines Zugangsgesuchs sind in Art. 12 BGÖ festgehalten. Es handelt sich dabei um eine *Ordnungsfrist*.⁵ Wird diese von der Behörde nicht eingehalten, so liegt eine unzulässige Rechtsverzögerung vor, weshalb ein Betroffener gestützt auf Art. 13 Abs. 1 Bst. b BGÖ i.V.m. Art. 13 Abs. 2 BGÖ nach Ablauf der der Behörde zur Stellungnahme verfügbaren Zeit einen Schlichtungsantrag einreichen kann.⁶

Im Gegensatz zur eben erwähnten Ordnungsfrist der Behörde handelt es sich bei der Frist zur Einreichung eines Schlichtungsantrags (Art. 13 Abs. 2 BGÖ) um eine *Verwirkungsfrist*.⁷ Diese Frist kann nicht verlängert werden, und der Antragsteller muss bei der Behörde allenfalls ein neues Gesuch stellen.

Will der Antragsteller seine Rechte nicht verwirken, so muss er bei Nichterhalt einer Stellungnahme innert 20 Tagen ab Einreichen seiner Zugangsgesuche von Gesetzes wegen beim Beauftragten wiederum innert 20 Tagen einen Schlichtungsantrag einreichen. Dies hat er jedoch in den Fällen der späteren Schlichtungsanträge Nr. 3, 4 und 5 nicht getan, sondern erst, nachdem das EDA (verspätet) am 6. Mai 2008 Stellung genommen hatte. Nun hätte er erneut die Möglichkeit gehabt, innert 20 Tagen einen Schlichtungsantrag einzureichen. Das EDA hat ihn in seinen Stellungnahmen auf diese Frist hingewiesen. Anlässlich eines Telefongesprächs vom 23. Mai 2008 hat auch der Beauftragte den Antragsteller darauf aufmerksam gemacht. Trotzdem hat er seine Schlichtungsanträge Nr. 3, 4 und 5 nicht bis 26. Mai 2008, sondern erst am 6. Juni 2008 beim Beauftragten eingereicht.

Folglich kann festgehalten werden, dass die Schlichtungsanträge Nr. 3, 4 und 5 nicht innert der in Art. 13 Abs. 2 BGÖ vorgeschriebenen Frist von 20 Tagen ab Empfang der Stellungnahme der Behörde beim Beauftragten eingereicht wurden. Der Beauftragte tritt nicht auf diese Schlichtungsanträge ein.

Dem Antragsteller bleibt es unbenommen, bei der zuständigen Behörde jederzeit wieder Zugangsgesuche in den gleichen Angelegenheiten einzureichen.

- Soweit die im Schlichtungsantrag Nr. 6 geltend gemachten Begehren nicht bereits durch die Schlichtungsverfahren Nr. 2 – 5 abgedeckt sind, gilt es festzuhalten, dass dem Antrag kein eigentliches Zugangsverfahren beim EDA vorausgegangen ist. Somit ist der Antragsteller, da kein Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren, nicht zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt.

Der Beauftragte tritt auf den Schlichtungsantrag Nr. 6 nicht ein.

⁴ Schlichtungsverfahren nur in Bezug auf die Höhe der verlangten Gebühren

⁵ Brunner / Mader (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 12, Rz. 15

⁶ Handkommentar zum BGÖ, Art. 12, Rz. 15

⁷ Handkommentar zum BGÖ, Art. 13, Rz. 34; BGE 124 II 265, 267



Dem Antragsteller bleibt es unbenommen, bei der zuständigen Behörde entsprechende Zugangsgesuche einzureichen.

B. Sachlicher Geltungsbereich

1. Schlichtungsantrag Nr. 1

- 1.1. Der Gesuchsteller reichte am 10. Mai 2007 einen Schlichtungsantrag ein. Für seine Beurteilung stellte der Beauftragte einzig auf jene Tatsachen und Vorkommnisse ab, die sich bis zu seiner Einreichung ereignet haben.
Der Antragsteller und das EDA hatten auch nach der Einreichung dieses Schlichtungsantrags diverse weitere Kontakte (Treffen zwischen dem Antragsteller und dem EDA Ende Mai 2007, Telefongespräche, Mailverkehr, Einreichung weiterer Zugangsgesuche durch den Antragsteller etc.), die hier insofern berücksichtigt werden, als dass sie für den Schlichtungsantrag Nr. 2 relevant sind.
- 1.2. Der Antragsteller verlangte ursprünglich „*Auskunft über ALLE laufenden Projekte von SKH [Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe; der Beauftragte] / DEZA, inklusive aller relevanten Projektdaten*“ (E-Mail vom 20. März 2007). Im weiteren Mailverkehr mit dem EDA hielt er stets an dieser Forderung fest, weitete sie zum Teil aus oder grenzte sie mit präzisierenden Angaben wieder ein.
Im Folgenden gilt es daher abzuklären, ob die vom Antragsteller in diversen E-Mails gemachten Angaben *zum Zeitpunkt der Einreichung des Schlichtungsantrags* als inhaltlich hinreichend formuliertes Zugangsgesuch beurteilt werden können.
- 1.3. Vorweg kann festgehalten werden, dass jederzeit ein Schlichtungsantrag eingereicht werden kann, wenn ein Gesuchsteller die Ansicht vertritt ist, dass die von einer Behörde verlangte Präzisierung nicht notwendig ist.⁸ Er muss also nicht zwingend eine von der Behörde als definitiv bezeichnete Stellungnahme nach Art. 12 BGÖ abwarten.
- 1.4. Das Öffentlichkeitsgesetz sieht vor, dass das Zugangsgesuch hinreichend genau formuliert sein muss (Art. 10 Abs. 3 BGÖ). Was unter „hinreichend formuliert“ zu verstehen ist, wird in Art. 7 VBGÖ genauer ausgeführt. Die Behörde muss aufgrund der vom Gesuchsteller im Zugangsgesuch erwähnten Angaben in der Lage sein, das verlangte amtliche Dokument zu identifizieren (Art. 7 Abs. 2 VBGÖ). Gelingt ihr dies nicht, so kann sie den Gesuchsteller zu einer Präzisierung seines Gesuchs auffordern (Art. 7 Abs. 3 VBGÖ). Gleichzeitig ist die Behörde verpflichtet, dem Gesuchsteller bei der genaueren Formulierung seines Gesuches behilflich zu sein (Art. 3 VBGÖ).
- 1.5. Selbst wenn das Öffentlichkeitsgesetz keine hohen Anforderungen an die Form und den Inhalt von Zugangsgesuchen stellt, so muss es doch für die Behörde überhaupt möglich sein, aufgrund des Gesuchs das gewünschte amtliche Dokumente spezifizieren zu können. Das Öffentlichkeitsgesetz will Zugang *zu einem oder mehreren bestimmten, also genau spezifizierbaren* amtlichen Dokumenten gewähren. Es verschafft jedoch *keinen Anspruch auf eine nicht näher eingrenzbar Menge* von Verwaltungsinformationen. Zum inhaltlichen kommt ein rein praktisches Kriterium hinzu: Die Behörde muss in der Lage sein, die Zugangsgewährung zu einer derart riesigen Menge an amtlichen Dokumenten mit den ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen überhaupt bewerkstelligen zu können. Noch nicht beant-

⁸ Handkommentar zum BGÖ, Art. 10 RZ 40



wortet ist sodann die Frage, ob die Gebühren für ein so umfassendes Zugangsgesuch überhaupt bezahlbar sind.

- 1.6. Ein Gesuch, das Zugang zu *allen* laufenden und/oder abgeschlossenen Projekten der DEZA beansprucht, zielt auf eine quantitativ nicht erfassbare Anzahl von Dokumenten ab und ist daher nicht hinreichend formuliert. Dass selbst der vom Antragsteller geforderte Zugang zum Programm „Tsunami-Wiederaufbau in Südasien (Indonesien, Thailand, Sri Lanka)“ inhaltlich unzureichend spezifiziert ist, zeigte sich für den Beauftragten an der ersten Schlichtungsverhandlung, an der das EDA nachvollziehbar darzulegen vermochte, dass die Gesamtdokumentation zum Tsunami-Wiederaufbau in den betroffenen Ländern eine *Vielzahl* an Projekten und Unterprojekten beinhaltet.

Der Antragsteller hat mit seinen stetig neuen Forderungen nicht zu einer Klärung der Situation beigetragen. Dass er mit fast jeder E-Mail sein Zugangsgesuch inhaltlich abänderte, dieses als ganzes jedoch gleich umfangreich und wenig konkret belies, führte nach Ansicht des Beauftragten nicht dazu, dass die vom Öffentlichkeitsgesetz verlangte konkrete inhaltliche Bestimmtheit des Zugangsgesuchs erreicht wurde.

Zudem kann dem EDA zum Zeitpunkt der Einreichung des Schlichtungsantrags Nr. 1 nach Ansicht des Beauftragten auch nicht vorgeworfen werden, es sei dem Antragsteller bei der Präzisierung seines Gesuchs nicht behilflich gewesen. So erachtet der Beauftragte die vom EDA angebotene Unterredung vom 29. Mai 2007 als eine angemessene Unterstützungsmassnahme im Sinne von Art. 3 VBGÖ. Im Anschluss an diese Besprechung reichte der Antragsteller dann auch weitere Zugangsgesuche ein, die inhaltlich hinreichend präzisiert waren.

Der Beauftragte gelangt daher zum Schluss, dass das EDA vom Antragsteller zu Recht eine Präzisierung seines Zugangsgesuchs verlangt hat.

2. Schlichtungsantrag Nr. 2

- 2.1. Vorweg gilt es festzuhalten, dass ein Schlichtungsbegehren nicht begründet werden muss. Ebenso wenig müssen dem Beauftragten konkrete Anträge unterbreitet werden, die dieser prüfen soll. Der Beauftragte beurteilt auch ohne entsprechende Begehren umfassend, ob die Behörde bei ihrer Beurteilung des Zugangsgesuches die Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes korrekt berücksichtigt hat.

Der Beauftragte kann im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens nur über jene Bereiche befinden, die in den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fallen. Er hat dies dem Antragsteller in der Einzelunterredung sowie in den Schlichtungsverhandlungen eingehend dargelegt und begründet. Dabei hat er mehrmals den Unterschied zwischen aktiver und passiver Information⁹ erläutert und erklärt, dass das Öffentlichkeitsgesetz grundsätzlich nur die passive Information regelt und dem Bürger, der Bürgerin keinen spezifischen Anspruch auf eine aktive Information oder eine bestimmte Informationspolitik von Seiten der Bundesbehörden verschafft. Der Beauftragte äussert sich daher nicht mehr zu folgenden „Anträgen“ des Antragstellers (s. o. Ziffer I.B.4.):

- Buchstabe c („Die Misswirtschaft, die systematische Unterschlagung von Information ...“)

⁹ Handkommentar zum BGÖ, Einleitung RZ 78



- Buchstabe d („Über Art und aktuellen Status, Kosten und Kostensplit der Projekte der DEZA ist mittels einer Web-Projekt-Datenbank detailliert und überprüfbar zu informieren, ...“)
- Buchstabe f („Die mir seitens EDA DEZA SKH am 29. Mai im Bundeshaus versprochenen Projekt-Übersichten ...“)
- Buchstabe g („Dem EDÖB sind bei offenkundigem Bedarf sofort wenigstens die in der Vernehmlassung zum BGÖ vorgesehenen personellen Ressourcen zu gewähren ...“)
- Buchstabe h („Das Kompetenzzentrum Öffentlichkeitsprinzip des EDA ist so zu verstärken, ...“).

Zum Antrag Buchstabe i („Falls einzelnen Punkten nicht stattgegeben werden sollte, ist eine anfechtbare Antwort mit Verfügung auszustellen.“):

Kommt es im Schlichtungsverfahren zu keiner Einigung, erlässt der Beauftragte eine Empfehlung. Innert 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung kann der Antragsteller eine Verfügung verlangen (Art. 14 i.V.m. Art. 15 Abs. 1 BGÖ, s. u. Ziffer III.).

- 2.2. Angesichts des komplexen Sachverhaltes, der vom Antragsteller zahlreich eingereichten, hängigen Zugangsgesuche und Schlichtungsanträge sowie der bereits erfolgten Kontakte zwischen dem Antragsteller und dem EDA erschien es dem Beauftragten sinnvoll und notwendig, eine Schlichtungsverhandlung durchzuführen.

Im Laufe des Schlichtungsverfahrens zeigte sich, dass der Antragsteller bereits alle Dokumente, zu denen er Zugang beantragte, *direkt vom Ersteller des Schlussberichts Sri Lanka erhalten hatte*. Der Antragsteller bestätigte dies dem Beauftragten in der zweiten Schlichtungsverhandlung explizit. Weiter führte er aus, dass er über eine Vollmacht des Erstellers verfüge, die ihn ermächtige, im Namen des Erstellers des Schlussberichts Sri Lanka zu handeln. Der Antragsteller verfolgte nach eigenen Worten das Ziel, mittels des Öffentlichkeitsgesetzes in Erfahrung zu bringen, welche Teile des Schlussberichts Sri Lanka er veröffentlichen könne, um damit auf mutmassliche Missstände im EDA (resp. der DEZA und des SKH) hinzuweisen.

Im Verlaufe der zweiten Schlichtungsverhandlung zeigte sich einerseits immer deutlicher, dass der Antragsteller anerkannte, dass das Öffentlichkeitsgesetz nicht das richtige Mittel zur Erreichung des von ihm verfolgten Zieles ist. Andererseits hielt er inhaltlich stets an allen Schlichtungsanträgen fest.

Da keine Schlichtung zwischen den beiden Parteien erreicht werden konnte, muss der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ eine Einschätzung zum Sachverhalt abgeben und eine Empfehlung erlassen, damit sowohl der Antragsteller wie auch die Behörde die Gelegenheit erhalten, die strittige Angelegenheit von einem Richter beurteilen zu lassen.

- 2.3. In Bezug auf das vom Antragsteller hauptsächlich verfolgte Ziel (nach seinen Aussagen das Aufdecken von Missständen in der DEZA) weist der Beauftragte darauf hin, dass er in seiner Funktion als Schlichtungsstelle materiell *nicht* darüber zu entscheiden hat, ob - und falls ja, in welchem Umfang - es zu Missständen gekommen ist. Er kann in diesem Zusammenhang den Antragsteller lediglich darauf hinweisen, dass die Geschäftsprüfungskommission des Parlaments die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung ausübt, und sie im Rahmen ihrer Tätigkeit das Verwaltungshandeln auch auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit überprüfen muss (Art. 52 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung, SR 171.10).



2.4. Schlussbericht Sri Lanka (inklusive Beilagen und Korrespondenz von Z mit dem EDA)

2.4.1. Das EDA hat dem Antragsteller den Schlussbericht Sri Lanka zugestellt, wobei Textpassagen mit Verweis auf die Ausnahmebestimmungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. b und d, Abs. 2 BGÖ und Art. 9 BGÖ abgedeckt respektive anonymisiert worden sind. Diese Passagen wurden vom EDA „eingeweiht“. Es stellte dem Antragsteller ein Exemplar zu, das ein anderes Format aufwies als jenes, das er direkt vom Ersteller erhalten hatte.

2.4.2. Der Antragsteller hält fest, dass „eine akzeptable, die Integrität des Originals respektierende „Bearbeitung“ auszuhändigen“ sei. Er ist daher der Ansicht, dass (1.) das Dokument geschwärzt (und nicht geweiht) und (2.) das Format beibehalten werden muss.

Zu Recht wirft der Antragsteller in Zusammenhang mit dem Schlussbericht Sri Lanka Fragen (Einweissen von Textstellen anstelle von Einschwärzen, Beibehaltung des Originalformats, Anonymisierung der Namen von Chefbeamten) auf, die einer materiellen Klärung bedürfen.

2.4.3. Vorweg gilt es festzuhalten, dass das BGÖ keine klaren Vorgaben für die Anonymisierung oder die Abdeckung respektive für das Einschwärzen/Einweissen von Textpassagen enthält. Es entspricht jedoch dem Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes, wenn für den Gesuchsteller ersichtlich ist, welche Textpassagen in einem Dokument von der Behörde anonymisiert respektive abgedeckt worden sind. Eine Anonymisierung (bei Personendaten) oder Abdeckung von bestimmten Textpassagen (bei Fällen von Art. 7 BGÖ) muss daher in einer Art und Weise erfolgen, dass für den Gesuchsteller ersichtlich ist, welche Teile des Dokumentes so bearbeitet wurden. Dies kann einerseits durch Schwärzen oder durch eine andere Kennzeichnung erfolgen (bspw. durch Auslassungszeichen [...]).

Ein Einweissen eines Textes hat zur Folge, dass nicht in jedem Fall nachvollzogen werden kann, welche Teile und in welchem Umfang Textpassagen abgedeckt worden sind. Der Beauftragte ist daher der Ansicht, dass aus diesem Grund auf das Einweissen von Texten grundsätzlich zu verzichten ist. Anders verhält es sich, wenn die Behörde die eingeweihten Stellen zusätzlich kennzeichnet.

2.4.4. Das Öffentlichkeitsgesetz spricht sich auch nicht explizit darüber aus, ob bei der Anonymisierung oder beim Abdecken von Texten das Format des Originaldokuments beibehalten werden muss.

Hinsichtlich des Zugangs zum Originaldokument – und damit auch zum Originalformat – sieht das Öffentlichkeitsgesetz vor, dass ein Gesuchsteller grundsätzlich wählen kann, wie er Einblick in die Dokumente erhalten möchte: Er kann sie entweder vor Ort einsehen oder Kopien davon anfordern (Art. 6 Abs. 2 BGÖ). Bei Einsichtnahme vor Ort besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Zugang zum Originaldokument.¹⁰ Dieser ist allerdings nicht absolut, denn in bestimmten Fällen kann sich die Behörde gemäss Art. 4 Abs. 2 VBGÖ auch darauf beschränken, der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller lediglich Einsicht in eine Kopie des amtlichen Dokuments zu gewähren, beispielsweise wenn der Zustand des Originals dies erfordert.¹¹ Gleich muss es sich verhalten, wenn Teile des Dokuments abgedeckt oder

¹⁰ Handkommentar zum BGÖ, Art. 6 Ziffer 33

¹¹ Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz, Ziffer 3.3 Einsichtnahme vor Ort (Art. 4 VBGÖ)



anonymisiert werden müssen. Es versteht sich von selbst, dass das Original durch die Anonymisierung respektive Abdeckung nicht beeinträchtigt werden darf. Eine Schwärzung von Textpassagen kann also in der Regel nicht direkt auf dem Original, sondern nur auf einer Kopie angebracht werden kann.

Im Weiteren gilt es zu beachten, dass das Öffentlichkeitsgesetz lediglich einen Anspruch auf *Integrität des Inhalts*, nicht aber einen Anspruch auf das Originalformat verschafft. Dies zeigt sich unter anderem auch daran, dass der Gesetzgeber technische Mittel zur Bearbeitung von Dokumenten (z.B. Abrufverfahren usw.) zulässt. Wenn ein Dokument für die Herausgabe an den Gesuchsteller noch bearbeitet werden muss (z.B. durch Löschen einer oder mehrerer Textpassagen), so führt dies bei elektronischen Dokumenten unweigerlich zu einer Änderung des Formats. Es ist nicht ersichtlich, weshalb eine Bundesbehörde, die eine elektronische Version des Originaldokuments auf Papier besitzt und diese vor der Gewährung des Zugangs anonymisieren respektive abdecken muss, die entsprechenden Bearbeitungsschritte nicht elektronisch vornehmen darf. Diese Form des Anonymisierens respektive des Abdeckens (Löschens) ist einfacher und benötigt in der Regel viel weniger Zeit.

Als Fazit kann Folgendes festgehalten werden:

- Grundsätzlich muss eine Behörde ein Dokument in einer Art und Weise anonymisieren respektive einzelne Textpassagen abdecken, dass für den Gesuchsteller erkennbar ist, welche Teile des Dokuments anonymisiert oder abgedeckt worden sind.
- Das Einschwärzen von Textpassagen ist dem Einweissen vorzuziehen.
- Das Format des zugänglich gemachten Dokuments muss nicht in jedem Fall dem Format des Originaldokuments entsprechen.

2.4.5. Die Namen und die Funktionen von Verwaltungsangestellten (insbesondere von Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern), die in amtlichen Dokumenten erwähnt werden, unterliegen, soweit diese Personen in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gehandelt haben, nicht der Anonymisierungspflicht.¹²

2.4.6. Das EDA stellte dem Antragsteller einen anonymisierten respektive abgedeckten Schlussbericht Sri Lanka zu. Den Zugang zur CD mit den Beilagen des Berichts sowie zur Korrespondenz des EDA mit dem Ersteller verweigerte es aus verschiedenen Gründen.

Die konsequente und korrekte Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips führt immer zu einer Mehrarbeit für die zuständige Verwaltungseinheit. Einige Zugangsgesuche verursachen mehr, andere weniger Aufwand. Der Gesetzgeber hat durch den Erlass des Öffentlichkeitsgesetzes klar gemacht, dass er eine transparente Bundesverwaltung wünscht, auch wenn damit für sie eine Mehrbelastung einhergeht. Der *alleinige* Umstand, dass der Zugang zu einem Dokument nur mit einem grossen Zeitaufwand gewährt werden kann, ist nach Ansicht des Beauftragten keine Rechtfertigung, das im Öffentlichkeitsgesetz vorgesehene Verfahren nicht ordnungsgemäss durchzuführen.¹³

Die Beantwortung dieses Zugangsgesuchs und das anschliessende Schlichtungsverfahren haben bei den betroffenen Stellen nicht nur zu einem hohen, sondern zu einem überdurchschnittlich hohen Arbeitsaufwand geführt. Nach Einschätzung des Beauftragten hat der Arbeitsaufwand für die Behandlung dieses Zugangsgesuchs und des Schlichtungsantrags

¹² Handkommentar zum BGÖ, Art. 9 RZ 14

¹³ ebenso Handkommentar zum BGÖ, Art. 7 RZ 3



ein vertretbares Mass überschritten. Zusätzlich zum Zeitfaktor muss der Beauftragte für eine umfassende Einschätzung auch weitere Kriterien berücksichtigen. Dies ist zum einen der Umstand, dass sich das EDA bemühte, auf die Zugangsgesuche und Anliegen des Antragstellers entsprechend den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes einzugehen, und sich an den Schlichtungsverhandlungen gesprächs- und kooperationsbereit gezeigt hat.

Zum anderen kann der Beauftragte bei seiner Einschätzung die bedeutende Tatsache nicht unbeachtet lassen, dass der Antragsteller bereits im Besitz aller Dokumente ist, zu denen er Zugang beantragt. Gemäss seinen eigenen Aussagen bezweckte er vom EDA den Erhalt einer Kopie, um sie mit dem Exemplar, das er direkt vom Ersteller erhalten hat, zu vergleichen. Auf diese Weise wollte er in Erfahrung bringen, welche Teile des Berichts er Dritten weitergeben kann. Angesichts des grossen Umfangs der gewünschten Dokumentation sowie der Tatsache, dass aller Wahrscheinlichkeit nach ein eingeschränkter Zugang ein aufwändiges, konsequentes Einschwärzen beziehungsweise Anonymisieren erfordert, ist nach Ansicht des Beauftragten die vom Öffentlichkeitsgesetz geforderte Transparenz dadurch erreicht, dass der Antragsteller den Bericht bereits vom Ersteller erhalten hat.

Auch wenn der Beauftragte die Anliegen des Antragstellers in Teilen nachvollziehen kann, ist er der Ansicht, dass es aufgrund der Tatsache, dass der Antragsteller bereits im Besitz aller Dokumente ist, unverhältnismässig wäre und dem Grundsatz von Treu und Glauben widerspräche, vom EDA angesichts des Verlaufs der Angelegenheit zu fordern, die entsprechenden, umfangreichen Anonymisierungs- und Abdeckungsarbeiten vorzunehmen und die Dokumente herauszugeben. Unter diesen Umständen sieht auch der Beauftragte davon ab, den Schlussbericht Sri Lanka, die CD mit den Beilagen sowie die Korrespondenz zwischen dem Ersteller und dem EDA darauf hin zu überprüfen, ob die Bedingungen für Einschränkungen nach Art. 7 und 9 BGÖ erfüllt sind und in welchem Mass der Zugang zu gewährleisten ist.

2.5. Schlussbericht Indonesien

2.5.1. Das EDA händigte dem Antragsteller in Beantwortung seines Zugangsgesuchs einen eingeschwärzten Schlussbericht Indonesien aus. Auf jeder Seite war im Hintergrund der Vermerk „Entwurf“ angebracht.

2.5.2. Der Antragsteller macht daher geltend, dass ihm eine Kopie der Endfassung und nicht ein Entwurf des Schlussberichts auszuhändigen sei.

Das EDA erklärte dazu in den Schlichtungsverhandlungen, dass der Vermerk „Entwurf“ von jener Dienststelle angebracht worden war, die den Schlussbericht geschwärzt hatte, bevor sie ihn an die für die Zugangsgewährung zuständige Stelle weitergeleitet hatte. Der Vermerk bezog sich somit nicht auf den Inhalt des Dokuments, sondern auf die Einschwärzung. Aus Versehen sei daher dem Antragsteller ein Exemplar mit dem Vermerk „Entwurf“ herausgegeben worden.

Der Antragsteller führte in der zweiten Schlichtungsverhandlung dazu aus, dass diese Erläuterungen des EDA zwar plausibel seien, „aufgrund dokumentierter Lügen des EDA, DEZA, SKH bleibt aber die Frage offen, ob das zugänglich gemachte Dokument (1.) das einzige und (2.) die Endfassung ist.“



An der zweiten Schlichtungsverhandlung überreichte das EDA dem Beauftragten eine Kopie jener E-Mail, mit welcher der Ersteller des Schlussberichts Indonesien dem EDA seinen definitiven Bericht zugestellt hat. Der Beauftragte konnte sich davon überzeugen, dass der dieser E-Mail angefügte Schlussbericht inhaltlich jener Kopie mit dem Vermerk „Entwurf“ entspricht, die das EDA dem Antragsteller zugestellt hat.

2.5.3. Das EDA schwärzte Passagen des Schlussberichts Indonesien mit Verweis auf die Bestimmungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. b (Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen), Bst. d (Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen und der internationalen Beziehungen) sowie von Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Art. 9 BGÖ („aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes“) ein.

2.5.4. Bei der Beurteilung, ob eine Ausnahme von Art. 7 Abs. 1 BGÖ vorliegt, ist keine Abwägung zwischen den Interessen der Verwaltung an einer Geheimhaltung und dem Interesse des Gesuchstellers am Zugang vorzunehmen, sondern es muss geprüft werden, ob die Offenlegung des Dokuments erstens zu einer *erheblichen und reellen* Beeinträchtigung der in Art. 7 Abs. 1 BGÖ erwähnten Geheimhaltungsinteressen führt und ob zweitens ein *ernsthaftes* Risiko für den Eintritt dieser Beeinträchtigung besteht.¹⁴ Wie der Beauftragte bereits in einer früheren Empfehlung¹⁵ ausgeführt hat, darf die Behörde den Zugang nur verweigern oder einschränken, wenn diese Beeinträchtigung *mit hoher Wahrscheinlichkeit* auch eintreten wird. Mit anderen Worten ist ein Abdecken von Textpassagen nicht zulässig, wenn eine Beeinträchtigung der Geheimhaltungsinteressen von Art. 7 Abs. 1 BGÖ lediglich denkbar oder im Bereich des Möglichen ist.

In Bezug auf den Schlussbericht Indonesien nimmt der Beauftragte eine andere Einschätzung des Schadensrisikos vor als das EDA. Bei den meisten abgedeckten Stellen gelangt er zum Schluss, dass deren Offenlegung *nicht* zu einer *erheblichen und tatsächlichen* Beeinträchtigung der vom EDA geltend gemachten Geheimhaltungsinteressen führt. Dabei schätzt er das Schadensrisiko auch deshalb nicht als *ernsthaft* ein, weil die Schlussberichte zusammen mit einer Erklärung abgegeben werden, in der ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass die Schlussberichte „*in keiner Weise die Sicht der DEZA, sondern einzig die subjektive Meinung dieser Person*“ widerspiegeln.

Der Beauftragte ist nicht berechtigt, in einem Schlichtungsverfahren oder in einer Empfehlung vertrauliche oder geheime Informationen und Details aus dem fraglichen Dokument bekannt zu geben. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass kein ernsthaftes Schadensrisiko gegeben ist, wenn bereits allgemein bekannte Informationen und Ansichten über die Bevölkerung eines Landes ebenso wie allgemein zugängliche kulturelle und religiöse Hintergründe zugänglich gemacht werden.

Ausserdem gilt es stets zu beachten, dass durch die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips beabsichtigt wurde, die demokratischen Kontrollrechte gegenüber der Verwaltung zu stärken. In diesem Sinne erachtet es der Beauftragte daher als richtig und wichtig, dass ein Bürger, eine Bürgerin u.a. einen uneingeschränkten Zugang zu Informationen erhält, die die Auswirkungen von Besuchen aus der Schweiz (z.B. von Parlamentarier, Mitglieder der Bundesverwaltung, Journalisten usw.) auf die Arbeit des SKH vor Ort aufzeigen. Weiter kann bei dieser Gelegenheit grundsätzlich festgehalten werden, dass das Öffentlichkeitsgesetz den Bundesbehörden keine Handhabe dazu bietet, für sie nicht

¹⁴ Handkommentar zum BGÖ, Art. 7 RZ. 4ff.

¹⁵ Empfehlung vom 27. November 2006, Ziffer II.B.5



genehme oder wenig vorteilhafte Informationen zurückzuhalten. Insofern dürfen kritische Bemerkungen und Verbesserungsvorschläge zur Verwaltungstätigkeit nicht zurückgehalten werden.

2.5.5. Das Öffentlichkeitsgesetz sieht zum Schutz von Personendaten vor, dass diese vor der Zugangsgewährung „nach Möglichkeit“ zu anonymisieren sind (Art. 9 Abs. 1 BGÖ).

Nicht in allen Fällen muss jedes Personendatum abgedeckt werden. So ist beispielsweise nicht ersichtlich, weshalb die Namen jener Hilfsorganisationen, die sich am Tsunami-Wiederaufbau in den einzelnen Regionen oder Ländern beteiligen, abgedeckt werden müssen, zumal deren Einsatz ja bereits öffentlich bekannt ist. Weiter sind, wie oben ausgeführt, die Namen von Entscheidungsträgern der Bundesbehörden nicht zu anonymisieren.

Anders ist die Sachlage zu beurteilen, wenn der Ersteller eines Schlussberichts *Wertungen und Einschätzungen* über die Arbeitsweise und die Persönlichkeit von anderen Mitarbeitenden oder über die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden und anderen, nationalen wie internationalen Hilfsorganisationen abgibt. In diesen Fällen sind die Personendaten (also Namen, Firmen und Bezeichnungen) aus Gründen des Schutzes der Privatsphäre grundsätzlich zu anonymisieren. Das Anonymisieren muss sich aber so weit als möglich auf Personendaten beschränken. Demnach dürfen bei Schilderungen (bspw. ‚Hauptprobleme und Fragen‘ im Schlussbericht) über heikle oder problematische Aspekte der Zusammenarbeit mit den Behörden vor Ort, mit den von der DEZA beauftragten Unternehmen oder mit anderen Hilfsorganisationen nur die Namen, Firmen und die Bezeichnungen anonymisiert, nicht aber der gesamte Abschnitt abgedeckt werden. Weiter gehendes Einschwärzen ist nur zulässig, wenn der Schutz der Privatsphäre eines Dritten dies unbedingt verlangt oder wenn Geheimhaltungsinteressen nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ dies erfordern.

2.5.6. Aufgrund dieser Ausführungen empfiehlt der Beauftragte dem EDA, den Schlussbericht Indonesien entsprechend dem Vorschlag im Anhang zu anonymisieren und abzudecken (s. Anhang).

3. Auskunftsrecht nach Art. 8 DSG

Mit Bezugnahme auf die Vollmacht, die der Antragsteller vom Ersteller des Schlussberichts Sri Lanka erhalten hat, ist darauf hinzuweisen, dass der Ersteller jederzeit sein Auskunftsrecht nach Art. 8 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) geltend machen kann. In diesem Fall muss die betroffene Behörde ihm alle über ihn bearbeiteten Personendaten unter Vorbehalt der Ausnahmen von Art. 9 DSG herausgeben. Jede Einschränkung des Auskunftsrechts muss in Form einer Verfügung begründet werden. Gegen diese Verfügung kann die betroffene Person eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht einreichen.



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

1. Schlichtungsantrag Nr. 1

Das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten hat vom Antragsteller zu Recht eine Präzisierung des Zugangsgesuchs verlangt.

Schlichtungsantrag Nr. 2

Schlussbericht Sri Lanka: Das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten muss den bereits zugänglich gemachten Schlussbericht Sri Lanka (inkl. Beilagen und Korrespondenz) nicht erneut überarbeiten.

Schlussbericht Indonesien: Das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten schwärzt den Schlussbericht Indonesien entsprechend den Vorgaben von II.B.2.5 ein und stellt ihn dem Antragsteller zu.

2. Das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, wenn es mit der Empfehlung in Ziffer 1 nicht einverstanden ist.

Das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten 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 Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten den Erlass einer Verfügung nach Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes verlangen (Art. 15 Abs. 1 BGÖ), wenn er mit der Empfehlung in Ziffer 1 nicht einverstanden ist.

Gegen diese Verfügung kann der Antragsteller beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGÖ).

4. In Analogie zu Art. 22a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021) stehen gesetzliche Fristen, die nach Tagen bestimmt sind, vom 15. Juli bis und mit 15. August still. Die Frist beginnt somit am Montag, den 18. August 2008.

5. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten werden die Namen des Antragstellers und der erwähnten Drittpersonen anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).

6. Die Empfehlung wird eröffnet:

X

Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
3003 Bern

Hanspeter Thür



Anhang (nur EDA):

- Schlussbericht Indonesien

Kopie:

Geschäftsprüfungskommissionen (GPK)

Sekretariat GPK

Parlamentsgebäude

3003 Bern