

BVGer A-6037/2011 vom 15. Mai 2012

Bundesverwaltungsgericht, 2012-05-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/bvger_A-6037_2011

FR: TAF A-6037/2011 du 15 mai 2012

IT: TAF A-6037/2011 del 15 maggio 2012

Regeste

Öffentlichkeitsprinzip

Erwägungen

E. 1.1

Anfechtungsobjekt ist die Zwischenverfügung des SECO vom 3. Oktober 2011, mit welcher die Vorinstanz das Verfahren gegen den Willen des Beschwerdeführers sistiert hat. Der Rechtsmittelzug folgt nach dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens allgemein dem der Hauptsache, d.h. das Bundesverwaltungsgericht kann zur Überprüfung einer Zwischenverfügung nur angerufen werden, wenn es in der Hauptsache selbst zur Beurteilung zuständig wäre (vgl. André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.44 mit Hinweis). Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Weil keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und das SECO eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d VGG ist, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde grundsätzlich zuständig (vgl. auch Art. 16 Abs. 1 BGÖ).

E. 1.2

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 1.3

Zu den Verfügungen zählen gemäss Art. 5 Abs. 2 VwVG auch Zwischenverfügungen im Sinne von Art. 45 und 46 VwVG. Die Zwischenverfügung unterscheidet sich von der Endverfügung dadurch, dass sie das Verfahren vor der mit der Streitsache befassten Instanz nicht abschliesst, sondern nur einen Schritt auf dem Weg zur Verfahrenserledigung darstellt (Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 2.41). Die Sistierungsverfügung ist eine solche Zwischenverfügung.

E. 1.3.1

Gemäss Art. 46 VwVG, welcher gestützt auf Art. 37 VGG auf das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht anwendbar ist, können selbständig eröffnete Zwischenentscheide, die nicht die Zuständigkeit oder ein Ausstandsbegehren zum Gegenstand haben, grundsätzlich nicht mit Beschwerde angefochten werden. Ausnahmsweise ist eine Beschwerde jedoch gegen einen selbständig eröffneten Zwischenentscheid zulässig, wenn er einen nicht (leicht) wieder gutzumachenden Nachteil bewirken oder wenn die Gutheissung der Beschwerde direkt einen Endentscheid

herbeiführen kann, wodurch sich die Durchführung eines langen und kostspieligen Beweisverfahrens vermeiden liesse.

E. 1.3.2

Vorliegend ist die zweite Eintretensvoraussetzung (Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG) offensichtlich nicht gegeben (vgl. diesbezüglich auch hinten E. 7 f.), weshalb zu prüfen bleibt, ob die angefochtene Verfügung geeignet ist, einen nicht (leicht) wieder gutzumachenden Nachteil für den Beschwerdeführer zu bewirken. Der Wortlaut von Art. 46 Abs. 1 VwVG ist identisch mit demjenigen von Art. 93 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110). Im Unterschied zu Art. 93 BGG stellt ein tatsächlicher Schaden, insbesondere ein wirtschaftlicher, jedoch bereits einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil i.S.v. Art. 46 VwVG dar (Urteil des Bundesgerichts 2C_86/2008 vom 23. April 2008 E. 3.2.; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-714/2010 vom 22. September 2010 E. 1.4, je mit Hinweisen).

E. 1.3.3

Unter der Herrschaft von Art. 87 des früheren Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz, OG, BS 3 531) hatte das Bundesgericht auf die Voraussetzung des nicht wieder gutzumachenden Nachteils verzichtet, wenn eine ungerechtfertigte Verzögerung geltend gemacht wurde, welche eine Rechtsverweigerung begründete (BGE 120 III 143 E.1b, BGE 117 Ia 336 E. 1a mit Hinweisen; Urteile des Bundesgerichts 1P.99/2002 vom 25. März 2002 E. 2.2 und 1P.269/2000 vom 18. Mai 2000 E. 1b/bb, je mit Hinweisen).

E. 1.3.3.1

Die Zulässigkeit der Beschwerde gegen einen Sistierungsentscheid im Strafverfahren hat das Bundesgericht in BGE 134 IV 43 E. 2 ff. sowie im Urteil 1B_273/2007 vom 6. Februar 2008 E. 1.3 geprüft. Diese Urteile machen, wie schon die Rechtsprechung nach BGE 120 III 143, eine Unterscheidung zwischen den Fällen, in denen der Beschwerdeführer eine Verletzung des Beschleunigungsgebots geltend macht und denjenigen, in denen die Sistierung als solche kritisiert wird. In letzteren Fällen stützt sich die beschwerdeführende Partei nicht auf die Garantie einer Beurteilung innerhalb einer angemessenen Frist (oder auf das Beschleunigungsgebot), sondern auf andere Rügen wie die Unverhältnismässigkeit der Massnahme unter Berücksichtigung weiterer hängiger Verfahren im selben Zusammenhang, die Gefahr des Untergangs von Beweismitteln, usw. (vgl. BGE 134 IV 43 E. 2.3). Diese Rechtsprechung findet auch auf das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht Anwendung (vgl. BVGE 2009/42 E. 1.1 mit Hinweis).

E. 1.3.3.2

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann - für den Fall, dass der Beschwerdeführer eine Verletzung des Beschleunigungsgebots geltend macht - auf die Voraussetzung des nicht wieder gutzumachenden Nachteils insbesondere dann verzichtet werden, wenn die Sistierung für eine unbestimmte Zeit verfügt wird oder wenn die Wiederaufnahme des Verfahrens von einem ungewissen Ereignis abhängt, auf welches die betroffene Person keinen Einfluss hat (vgl. BGE 134 IV 43 E. 2.3; Urteil des Bundesgerichts 1B_273/2007 vom 6. Februar 2008 E. 1.3). Deshalb erachtet das Bundesgericht die Beschwerde gegen eine Sistierungsverfügung trotz deren Charakters als Zwischenverfügung als zulässig, wenn geltend gemacht wird, dass die Dauer des

Verfahrens in diesem Zeitpunkt bereits übermässig sei oder die Sistierung eine Verletzung des Beschleunigungsgebots zur Folge habe. Präzisierend hält das Bundesgericht fest, falls die Sistierung des Verfahrens zu einem Zeitpunkt erfolge, in welchem das Beschleunigungsgebot klarerweise noch nicht verletzt sei, bzw. die Wahrscheinlichkeit eines Eintritts einer solchen Verletzung von Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) nicht rechtsgenügend dargelegt werde, davon auszugehen sei, die Beschwerde beziehe sich nicht auf die Anwendung dieser Verfahrensgarantie, sondern namentlich auf die Verletzung anderer verfassungsmässig garantierter Rechte. In diesem Fall könne jedoch vom Erfordernis des nicht wieder gutzumachenden Nachteils nicht abgesehen werden (BGE 134 IV 43 E. 2.5). Ist das Beschleunigungsgebot möglicherweise bereits verletzt bzw. ist der Eintritt einer Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV nicht unwahrscheinlich, bedarf es betreffend die Rüge der Rechtsverzögerung bzw. Rechtsverweigerung, wie bereits erwähnt, jedoch keines Nachweises eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils.

E. 1.4

Mit Beschwerde vom 3. November 2011 macht der Beschwerdeführer neben seiner Kritik an der Sistierung als solcher auch geltend, der EDÖB habe seine schriftliche Empfehlung nicht innerhalb von 30 Tagen, sondern erst beinahe ein Jahr nach Einreichung des Schlichtungsantrags verschickt. Diese Tatsache ist unbestritten und dokumentiert. Ebenso ist aktenkundig, dass der Zugang zu den fraglichen Dokumenten bislang nicht gewährt worden ist und diesbezüglich auch kein materieller Entscheid i.S.v. Art. 15 Abs. 2 Bst. a BGÖ vorliegt. Vielmehr hat die Vorinstanz das Verfahren bis zum rechtskräftigen Abschluss des gegen die A. _____ eingeleiteten Strafverfahrens sistiert, wobei der Beschwerdeführer keinen Einfluss auf dieses Ereignis hat. Eine Verletzung des in Art. 29 Abs. 1 BV verankerten Beschleunigungsgebots ist daher prima vista wahrscheinlich, weshalb auf den Nachweis eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils verzichtet werden kann.

E. 1.5.1

Art. 46a VwVG legt fest, dass im Falle einer Rechtsverzögerung Beschwerde geführt werden kann. Die Beschwerde gegen das unrechtmässige Verzögern einer Verfügung ist gemäss Art. 50 Abs. 2 VwVG jederzeit zulässig. Anfechtungsobjekt der Rechtsverzögerungsbeschwerde bildet das unrechtmässige Verzögern einer anfechtbaren Verfügung i.S.v. Art. 5 VwVG, auf deren Erlass ein Anspruch des Rechtssuchenden besteht. Beschwerdeinstanz ist jene Behörde, die zuständig wäre, wenn die Verfügung ordnungsgemäss ergangen wäre (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-8538/2010 vom 31. Mai 2011 E. 1.1 mit Hinweisen; Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 5.18 mit Hinweisen).

E. 1.5.2

Mit Blick auf die Zulässigkeit der Beschwerde ist daher zu prüfen, ob dem Beschwerdeführer ein Anspruch auf Erlass einer materiellen Verfügung im Verfahren vor der Vorinstanz einzuräumen ist und ob eine solche Verfügung beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar wäre. Diese Fragen sind in materieller Hinsicht auf der Basis der Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes zu beantworten.

E. 1.5.3

Das am 1. Juli 2006 in Kraft getretene BGÖ verleiht jeder Person, die amtliche Dokumente einsehen möchte, einen subjektiven, individuellen Anspruch hierauf, welchen sie gegebenenfalls gerichtlich durchsetzen kann (vgl. BGE 133 II 209 E. 2.1). Art. 10 ff. BGÖ regeln das Verfahren für den Zugang zu diesen Dokumenten wie folgt: Am Anfang eines Verfahrens steht ein Gesuch, mit welchem bei der Behörde, die das Dokument erstellt hat, Zugang zu einem oder mehreren amtlichen Dokumenten verlangt wird (Art. 10 BGÖ). Die zuständige Behörde hat dazu innert 20, ausnahmsweise innert 40 Tagen Stellung zu nehmen (Art. 12 Abs. 1 und 2 BGÖ). Gesuche, die eine besonders aufwändige Bearbeitung erfordern, werden innert einer angemessenen Frist behandelt (Art. 10 der Verordnung vom 24. Mai 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [SR 152.31]). Entspricht die Behörde dem Gesuch nicht vollständig, so besteht für die gesuchstellende Person die Möglichkeit, innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme bzw. nach Ablauf der für die Stellungnahme zur Verfügung stehenden Frist mit einem Schlichtungsantrag an den EDÖB zu gelangen (Art. 13 Abs. 1 und 2 BGÖ). Dieser bemüht sich, eine Einigung zwischen beiden Seiten herbeizuführen. Kommt eine solche zu Stande, gilt das Verfahren als erledigt (Art. 13 Abs. 3 BGÖ). Andernfalls hat der EDÖB innert 30 Tagen nach Empfang des Schlichtungsantrags eine Empfehlung abzugeben über die ganz oder teilweise Gewährung oder die ganz oder teilweise Nichtgewährung des Zugangs (Art. 14 BGÖ). Diese Empfehlung ist keine Verfügung i.S.v. Art. 5 VwVG; sie vermag keine bindende Wirkung zu entfalten (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-363/2010 vom 1. März 2010, E. 1.2.2 mit Hinweis). Die zuständige Behörde hat eine Verfügung nach Art. 5 VwVG zu erlassen, wenn sie in Abweichung der Empfehlung des EDÖB den Zugang zu einem amtlichen Dokument einschränken, aufschieben oder verweigern will bzw. wenn die gesuchstellende Person den Erlass einer Verfügung verlangt, weil sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 und 2 BGÖ; vgl. zum Ganzen Botschaft des Bundesrats vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung, BBl 2003 1963 2018 ff. und Luzius Mader, Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes - Einführung in die Grundlagen in: Bernhard Ehrenzeller [Hrsg.], Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Band 39, St. Gallen 2006, S. 30). Die Verfügung der Behörde kann das Anfechtungsobjekt einer Beschwerde nach Art. 16 Abs. 1 BGÖ vor dem Bundesverwaltungsgericht darstellen (vgl. dazu auch vorne E. 1.1). Der Beschwerdeführer hat daher im Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten ein Anspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

E. 1.5.4

Die vorstehend dargestellten Verfahrensschritte bilden insofern ein unteilbares Ganzes, als Art. 10 ff. BGÖ eine Beurteilung des begehrten Zugangs zu amtlichen Dokumenten innert der gesetzlichen Fristen sicherstellen sollen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-363/2010 vom 1. März 2010 E. 1.2.3 mit Hinweisen). Da diese Beurteilung, wenn wie vorliegend in Abweichung der Empfehlung des EDÖB das Recht auf Zugang zu einem amtlichen Dokument aufgeschoben bzw. zumindest vorläufig verweigert werden soll, gemäss Art. 15 Abs. 1 Bst. a BGÖ durch Erlass einer Verfügung zu erfolgen hat, ist ein solcher unerlässlich.

E. 1.5.5

Vorliegend hat die Vorinstanz dem Beschwerdeführer den angebehrten Zugang zu diversen amtlichen Dokumenten mit Stellungnahme vom 25. Juni 2010 verweigert. Der EDÖB hat

als Folge des vom Beschwerdeführer daraufhin bei ihm fristgerecht eingereichten Antrags eine Schlichtungsverhandlung anberaumt und er hätte spätestens 30 Tage nach Eingang des Schlichtungsantrags eine Empfehlung abgeben müssen; tatsächlich datiert seine Empfehlung vom 6. Juli 2011. Mit Schreiben vom 29. August 2011 teilte das SECO u.a. dem Beschwerdeführer mit, das Verfahren werde bis zum Abschluss des hängigen Strafverfahrens gegen die A._____ sistiert. Nachdem der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 6. und 9. September 2011 dagegen opponiert hatte, erliess die Vorinstanz am 3. Oktober 2011 eine Sistierungsverfügung. Indem sie es bis heute unterlassen hat, materiell in der Sache zu entscheiden, nimmt sie dem Beschwerdeführer die Möglichkeit, gegen diesen Entscheid Beschwerde zu führen. Ursache der dergestalt verzögerten Verfügung und somit Gegenstand der Beschwerde wegen Rechtsverzögerung ist daher das Verhalten der Vorinstanz (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-363/2010 vom 1. März 2010, E. 1.2.4 mit Hinweisen).

E. 1.6

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Der Beschwerdeführer ist im vorinstanzlichen Verfahren mit seinem Antrag auf sofortige Weiterführung des Verfahrens nicht durchgedrungen, hat demnach noch keine Einsicht in die betreffenden Dokumente erhalten und ist durch die angefochtene Verfügung somit auch materiell beschwert. Er ist daher ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

E. 1.7

Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist daher - unter Vorbehalt nachfolgender Erwägung 8 - einzutreten.

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht - einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhaltes und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Begehren der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

E. 3

Mit Beschwerde vom 3. November 2011 hat der Beschwerdeführer in prozessualer Hinsicht beantragt, die Vorinstanz solle diejenigen Unterlagen, zu welchen mit Gesuch vom 9. Juni 2010 Zugang verlangt worden sei, edieren, damit verifiziert werden könne, dass diese Unterlagen nicht beschlagnahmt worden seien. Einige dieser Dokumente sind von der Vorinstanz mit Vernehmlassung vom 30. Dezember 2011 eingereicht worden und es ist unbestritten, dass sich die gesamten Unterlagen noch in deren Besitz befinden. Zudem ist nicht ersichtlich, inwiefern dieser Umstand relevant für das vorliegende Verfahren sein soll. Das Editions-gesuch des Beschwerdeführers ist daher abzuweisen.

E. 4.1

Der Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens wird durch den angefochtenen Entscheid und durch die Parteibegehren begrenzt (vgl. BGE 133 II 35 E. 2; René Rhinow et Al., Öffentliches Prozessrecht: Grundlagen und Bundesrechtspflege, 2. Auflage, Basel 2010,

Rz. 987). Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand der Verfügung des SECO vom 3. Oktober 2011 war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen (Moser/Beusch/ Kneubühler, a.a.O., Rz. 2.7 mit Hinweisen).

E. 4.2

Der Beschwerdeführer hat vor der Vorinstanz beantragt, das Verfahren nicht zu sistieren, sondern gestützt auf die Empfehlung des EDÖB Einsicht in die fraglichen Dokumente zu gewähren. Mit der angefochtenen Verfügung sistiert die Vorinstanz das Verfahren bis zum rechtskräftigen Abschluss des hängigen Strafverfahrens, zu dessen Akten auch die fraglichen Dokumente gehören. Streitgegenstand bildet vorliegend also die Frage, ob die Vorinstanz berechtigt war, das bei ihr anhängig gemachte Verfahren zu sistieren bzw. die sofortige Weiterführung des Verfahrens zu verweigern. Im Folgenden wird eingangs dargestellt, unter welchen Voraussetzungen eine Sistierung zulässig ist, und es wird unter dem Blickwinkel des Beschleunigungsgebots dargelegt, wann eine Verfahrensdauer als angemessen beurteilt werden kann (E. 5.1). Daraufhin werden die Positionen der Parteien dargelegt (E. 5.2) und schliesslich wird geprüft, ob die Sistierung gerechtfertigt ist bzw. die vorliegende Verfahrensdauer (noch) als angemessen bezeichnet werden kann (E. 5.3).

E. 5.1.1

Ein Verfahren kann auf Antrag einer Partei oder von Amtes wegen bei Vorliegen besonderer Gründe bis auf weiteres bzw. bis zu einem bestimmten Termin oder Ereignis sistiert werden. Eine Sistierung muss jedoch durch ausreichende Gründe gerechtfertigt sein. Sie kann in Betracht gezogen werden, wenn es sich unter dem Aspekt der Prozessökonomie nicht rechtfertigt, einen sofortigen Entscheid zu treffen, insbesondere wenn der Entscheid in einem anderen Verfahren den Verfahrensausgang beeinflussen kann (vgl. Art. 6 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947 [SR 273]; BGE 123 II 1 E. 2b, BGE 122 II 211 E. 3e; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4379/2007 vom 29. August 2007 E. 4.2). Die Sistierung ist ausserdem zulässig, wenn sie aus anderen wichtigen Gründen, wie zum Beispiel wegen ihrer Zweckmässigkeit (vgl. BGE 131 V 362 E.3.2, BGE 130 V 90 E. 5), geboten erscheint. Sie darf jedoch keinesfalls gegen vorrangige öffentliche oder private Interessen verstossen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-714/2010 vom 22. September 2010 E. 2.1.1 mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts muss sie sogar die Ausnahme bleiben (vgl. BGE 130 V 90 E. 5, BGE 119 II 389 E. 1b mit Hinweisen).

E. 5.1.2

Sistiert eine Behörde ein Verfahren ohne zureichenden Grund oder hält sie eine Sistierung aufrecht, obwohl der Sistierungsgrund weggefallen ist, liegt eine Verletzung des Beschleunigungsgebots von Art. 29 Abs. 1 BV vor (vgl. BGE 135 I 265 E. 1.3) und der Rechtsuchende kann die Rüge der Rechtsverweigerung bzw. der Rechtsverzögerung erheben (vgl. BGE 130 V 90 E. 1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-714/2010 vom 22. September 2010 E. 2.1.2 mit Hinweisen; Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 3.14 ff. und 5.19).

E. 5.1.3

Beim Entscheid darüber, ob ein Verfahren sistiert werden soll, kommt den Verwaltungs(justiz)behörden ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu (vgl. Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 3.16). Die Behörde hat einerseits die Notwendigkeit, innerhalb einer angemessenen Frist zu entscheiden, und andererseits das Risiko von

widersprüchlichen Entscheiden bzw. andere Gründe der Zweckmässigkeit gegeneinander abzuwägen. Im Zweifel ist das verfassungsmässige Beschleunigungsgebot (Art. 29 BV) stärker zu gewichten und geht entgegenstehenden Interessen vor (vgl. BGE 135 III 127 E. 3.4, BGE 119 II 386 E. 1b; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-8243/2007 vom 20. Mai 2008 E. 3.1).

E. 5.1.4

Ist ein Sistierungsbeschluss nicht durch sachliche Gründe gerechtfertigt, ist er aufzuheben (so schon Urteil des Bundesgerichts vom 13. März 1981 E. 1b, veröffentlicht im Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [Zbl] 1981 S. 553 ff.).

E. 5.1.5

Art. 6 Ziff. 1 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101) sowie Art. 29 Abs. 1 BV verleihen jeder Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen einen Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist (vgl. BGE 130 I 312 E. 5.1; Urteil des Bundesgerichts A-8538/2010 vom 31. Mai 2011 E. 2.1, je mit Hinweisen). Ein Verstoss gegen dieses Gebot liegt vor, wenn eine Behörde, obwohl sie eine Entscheidung treffen müsste, diese verweigert oder nicht innert angemessener Frist erlässt, wobei die Angemessenheit der Frist von der Natur der Sache abhängt (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2010, Rz. 1657 mit weiteren Hinweisen). Ob eine regelgemässe Behandlung eines ordnungsgemäss eingereichten Begehrens vorliegt, beurteilt sich nach dem einschlägigen Verfahrensrecht - unter Einbezug des Verfassungsrechts (vgl. BGE 127 I 133 E. 7c) - und dessen korrekter Anwendung. Die Angemessenheit einer Verfahrensdauer ist - soweit ausdrückliche verfahrensrechtliche Vorschriften fehlen - im konkreten Fall unter Berücksichtigung der gesamten Umstände zu beurteilen und in ihrer Gesamtheit zu würdigen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1P.99/2002 vom 25. März 2001 E. 4.1; Moser/beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 5.28 f.). Dabei sind insbesondere die Komplexität der Angelegenheit, das Verhalten der betroffenen Privaten und Behörden, die Bedeutung des Verfahrens für die Betroffenen sowie die für die Sache spezifischen Entscheidungsabläufe zu berücksichtigen (vgl. Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte 36813/97 vom 29. März 2006, Scordino vs. Italien, Ziff. 177; BGE 130 IV 54 E. 3.3.3, BGE 124 I 139 E. 2c; Urteil des Bundesgerichts 1A.169/2004 vom 18. Oktober 2004 E. 2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-714/2010 vom 22. September 2010 E. 2.1.5 mit Hinweisen).

E. 5.2.1

Die Vorinstanz hat den materiellen Entscheid über den vom Beschwerdeführer verlangten Zugang zu diversen Dokumenten mit folgender Begründung sistiert: Nach Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ gelte das Öffentlichkeitsgesetz nicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend Strafverfahren. Solange in dieser Sache ein Strafverfahren bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern hängig bzw. nicht rechtskräftig abgeschlossen sei, entscheide sich die Frage, ob und in welchem Umfang dem Beschwerdeführer ein Zugangs- bzw. Akteneinsichtsrecht zustehe, nach dem anwendbaren Strafprozessrecht. Spätestens seit dem Zeitpunkt der Sicherstellung der fraglichen Unterlagen durch die Staatsanwaltschaft Bern am 3. Mai 2011 gelange das BGÖ somit nicht mehr zur Anwendung, da die betreffenden Dokumente Teil der Verfahrensakten eines hängigen Strafverfahrens geworden seien. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers sei irrelevant, ob der

Aktenzugang in einem Strafverfahren beantragt werde oder nicht. Im Zeitpunkt, in welchem die Empfehlung des EDÖB ergangen sei, sei ein Strafverfahren hängig gewesen und mittlerweile immer noch hängig, weshalb eine Sistierung des materiellen Entscheids zur Empfehlung des EDÖB angezeigt sei, wobei es nicht um eine Sistierung der Frist nach Art. 15 Abs. 3 BGÖ gehe. Ausserdem habe sie mit Schreiben vom 29. August 2011 unter Einhaltung der 20-tägigen Frist bekannt gegeben, das Verfahren bis zum Abschluss des hängigen Strafverfahrens zu sistieren.

E. 5.2.2

Der Beschwerdeführer stellt sich auf den Standpunkt, es sei zu unterscheiden, ob der Zugang zu entsprechenden Dokumenten in einem Strafverfahren begehrt worden sei oder eben nicht. Zudem befänden sich die amtlichen Dokumente, zu welchen er Zugang verlange, nach wie vor im Besitz der Vorinstanz und seien nicht von der Staatsanwaltschaft Bern beschlagnahmt worden. Für den Fall, dass im betreffenden Strafverfahren inhaltlich mit dem vorinstanzlichen Verfahren identische Akten beschlagnahmt worden sein sollten, sei dies irrelevant, da physisch keine Identität mit den amtlichen Dokumenten bestehe, zu denen er Zugang verlange. Inhaltlich identische Kopien oder Doppel von Unterlagen, welche sich im Besitz der Bundesverwaltung befänden, könnten nämlich aus beliebigen Gründen Teil der Verfahrensakten eines Strafverfahrens sein. Würde die Ansicht der Vorinstanz zutreffen, so gelange das Öffentlichkeitsgesetz faktisch nie zur Anwendung. Das Recht auf Akteneinsicht beurteile sich nur dann aufgrund der anwendbaren Strafprozessordnung, wenn die Akteneinsicht in einem Strafverfahren beantragt werde. Werde hingegen ausserhalb eines Strafverfahrens Zugang zu einem Dokument verlangt, das sich im Besitz der Bundesverwaltung befinde, so komme das Öffentlichkeitsgesetz zur Anwendung, auch wenn sich ein Doppel bzw. eine Kopie des betreffenden Dokuments zusätzlich bei den Akten eines Strafverfahrens befinde. Zudem sei zu bemerken, dass das Strafverfahren, auf welches sich die Vorinstanz beziehe, erst im Januar 2011 eingeleitet worden, also noch nicht hängig gewesen sei, als er um Aktenzugang ersucht habe. Eine Sistierung oder Erstreckung der Frist gemäss Art. 15 Abs. 3 BGÖ sei gesetzlich nicht vorgesehen. Die Vorinstanz hätte eine von der Empfehlung des EDÖB abweichende Verfügung spätestens 20 Tage nach deren Empfang erlassen müssen. Da sie dies bis anhin unterlassen habe, sei ihm ohne Verzug Einsicht in die in der Empfehlung des EDÖB spezifizierten amtlichen Dokumente zu gewähren. Mit unbenutztem Ablauf vorgenannter Frist könne er davon ausgehen, dass die Vorinstanz keine abweichende Verfügung mehr erlasse und ihm die Akteneinsicht im Sinne der Empfehlung des EDÖB vom 6. Juli 2011 gewähre. Eine nachträgliche Sistierung sei nicht rechtskonform, da damit das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten de facto vereitelt werde.

E. 5.3

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die seitens der Vorinstanz verfügte Sistierung gerechtfertigt bzw. die Angelegenheit noch innert angemessener Frist behandelt worden ist oder ob bereits im jetzigen Zeitpunkt eine Rechtsverzögerung vorliegt.

E. 5.3.1

Wie dargestellt (vgl. vorne E. 1.5.3), enthält das BGÖ mit Bezug auf die einzelnen Verfahrensschritte klare und zwingende Fristen (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6032/2009 vom 16. Dezember 2009 E. 3.1). Es existieren im vorliegenden Fall also ausdrückliche Verfahrensvorschriften, auf welche abgestellt werden

kann (vgl. vorne E. 5.1.5 e contrario). Während der EDÖB seine Empfehlung innert 30 Tagen abzugeben hat, hat die Behörde innert 20 Tagen nach Empfang der Empfehlung eine Verfügung zu erlassen, wenn sie davon abweichend das Recht auf Zugang zu einem amtlichen Dokument einschränken, aufschieben oder verweigern will (Art. 15 Abs. 2 Bst. a und Abs. 3 BGÖ). Ein Gesuchsteller kann daher sowohl vom EDÖB als auch - bei Vorliegen einer Empfehlung - von der Behörde ein fristgerechtes Handeln verlangen.

E. 5.3.2

Nach Eingang der Empfehlung des EDÖB hat die Vorinstanz die Parteien mit Schreiben vom 29. August 2011 davon in Kenntnis gesetzt, dass es gemäss ihrer Auffassung unter Berücksichtigung von Art. 3 BGÖ problematisch sei, über die Empfehlung des EDÖB zu entscheiden, solange das fragliche Strafverfahren noch nicht abgeschlossen sei. Daher werde sie das Verfahren bis zu dessen Abschluss sistieren und erst danach über die Empfehlung bzw. den Antrag von suissetec entscheiden.

E. 5.3.2.1

Als Verfügung gilt die Anordnung einer Behörde, mit der im Einzelfall ein Rechtsverhältnis in einseitiger und verbindlicher Weise gestützt auf öffentliches Recht geregelt wird (sog. materieller Verfügungsbegriff, vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 884; BGE 132 V 74 E. 2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-16/2006 vom 10. Dezember 2007 E. 1.3, je mit Hinweisen). Mit einer Verfügung soll ein verwaltungsrechtliches Rechtsverhältnis, das Rechtswirkungen nach aussen zeitigt, definitiv und in erzwingbarer Weise festgelegt werden. Diese Rechtswirkungen entfalten sich sowohl für die Behörden als auch für die Verfügungsadressaten unmittelbar.

E. 5.3.2.2

Das vorliegend relevante Schreiben der Vorinstanz vom 29. August 2011 (act. 17), welches den Titel "Empfehlung des EDÖB vom 6. Juli 2011 zum Schlichtungsantrag des Vereins EUGG gegen das SECO" trägt, hält ausdrücklich fest, dass der Entscheid über die Sistierung mittels anfechtbarer Verfügung eröffnet werde, sofern dies eine Partei verlange. Die angekündigte Sistierung wird damit in diesem Schreiben nicht rechtsverbindlich durchgesetzt. Es stellt folglich keine Verfügung nach Art. 5 VwVG bzw. i.S.v. Art. 15 Abs. 1 Bst. a BGÖ dar, sondern ist vielmehr eine rechtlich unverbindliche, amtliche Mitteilung der Vorinstanz, welche mangels Verfügungscharakter nicht in Rechtskraft erwächst und nicht mit Beschwerde angefochten werden kann. Dementsprechend fehlt auch eine Rechtsmittelbelehrung (vgl. betreffend Formvorschriften auch Art. 34 f. VwVG und allgemein zum Verfügungsbegriff: Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 854 ff.). Mit dem vorgenannten Schreiben könnte allenfalls das rechtliche Gehör i.S.v. Art. 30 VwVG gewährt worden sein, was eine Behörde tun sollte, wenn sie in irgendeiner Art von der Empfehlung abweichen will (Isabelle Häner in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008, Art. 15 Rz. 15). Eine anfechtbare Verfügung hätte aber innert der Frist gemäss Art. 15 Abs. 3 BGÖ ergehen sollen, da eine solche immer dann zu erlassen ist, wenn die Behörde abweichend von der Empfehlung des EDÖB das Recht auf Zugang zu einem amtlichen Dokument einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern gedenkt (vgl. Art. 15 Abs. 2 Bst. a BGÖ; Häner, a.a.O., Art. 15 Rz. 14).

E. 5.3.3

Der materielle Entscheid über den verlangten Zugang bzw. betreffend eine allfällige Abweichung von der Empfehlung des EDÖB vom 6. Juli 2011 hängt unbestrittenermassen nicht vom Ausgang des erwähnten Strafverfahrens ab, weshalb eine Sistierung bis zu dessen rechtskräftigem Abschluss nicht gerechtfertigt erscheint. Die Gefahr sich widersprechender Entscheide ist vorliegend nicht vorhanden. Andere wichtige Gründe, die eine Sistierung zulassen würden, sind nicht ersichtlich; im Gegenteil stehen sowohl die Prozessökonomie bzw. das verfassungsrechtlich verankerte Beschleunigungsgebot als auch das private Interesse des Beschwerdeführers an einer raschen Erledigung des bereits in die Länge gezogenen Verfahrens mittels anfechtbarem Endentscheid einer weiteren Verzögerung des Verfahrens entgegen (Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 3.15 mit Hinweisen). Ohnehin hat es nämlich mit Blick auf die in Art. 14 BGÖ erwähnte Frist von 30 Tagen unangemessen lange gedauert, bis die Empfehlung des EDÖB ergangen ist. Umso mehr hätte die Vorinstanz sich an die gesetzliche Frist von Art. 15 Abs. 3 BGÖ halten sollen, anstelle das Verfahren aufgrund einer sich während des Zuwartens auf die ausstehende, überfällige Empfehlung des EDÖB zugetragenen Tatsache, welche auf ihren Entscheid keine präjudizielle Wirkung hat, weiter aufzuschieben. Dies, zumal der EDÖB sich mit Schreiben vom 19. Juli 2011 dahingehend vernehmen liess, keine nachträgliche Anpassung seiner Empfehlung vorzunehmen. Mittlerweile sind seit Eingang des Gesuchs des Beschwerdeführers um Zugang zu den strittigen Dokumenten beinahe zwei Jahre verstrichen. Zumindest hätte erwartet werden können, dass die anfechtbare Zwischenverfügung betreffend Sistierung innert der Frist von Art. 15 Abs. 3 BGÖ erfolgt. Denn auch falls der Ansicht der Vorinstanz zu folgen wäre und das Öffentlichkeitsgesetz aufgrund dieses Strafverfahrens nun nicht (mehr) zur Anwendung käme, hätte innert der Frist von Art. 15 Abs. 3 BGÖ ein entsprechender Entscheid ergehen müssen. Das Verhalten der Vorinstanz verletzt also den Anspruch des Beschwerdeführers auf Erlass einer fristgerechten Verfügung i.S.v. Art. 15 Abs. 2 Bst. a BGÖ.

E. 6

Demzufolge ist dem Beschwerdeführer Recht zu geben, dass eine Weiterführung der Sistierung das Beschleunigungsgebot von Art. 29 BV verletzen würde. Die Beschwerde ist somit insoweit gutzuheissen und die Verfügung der Vorinstanz vom 3. Oktober 2011 aufzuheben.

E. 7.1

Soweit das Bundesverwaltungsgericht eine Rechtsverzögerungsbeschwerde gutheisst, weist es die Sache an die Vorinstanz zurück. Das Gericht darf inhaltlich nicht anstelle der Vorinstanz entscheiden, weil dies den Instanzenzug verkürzen und allenfalls weitere Rechte der am Verfahren Beteiligten verletzen würde (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-8538/2010 vom 31. Mai 2011 E. 2.1 mit Hinweisen; Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 5.25 und 5.30 mit Hinweisen). Die Urteilsform muss zudem verhältnismässig sein: Sie muss geeignet sein, den materiellen Ansprüchen der Partei zum Durchbruch zu verhelfen, soll aber dabei einen möglichst kleinen Eingriff in die Kompetenz der Vorinstanz bewirken und insgesamt ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem angestrebten Rechtsschutz und der bewirkten Einschränkung der Kompetenz der Vorinstanz herstellen (vgl. Madeleine Camprubi, in: Auer/ Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008, Art. 61 Rz. 10).

E. 7.2

In aller Regel weist das Bundesverwaltungsgericht die Behörde an, die Sache an die Hand zu nehmen und so rasch als möglich zum Entscheid zu führen (Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O.; Rz. 5.30 mit Hinweisen). Da der Anspruch des Beschwerdeführers auf fristgerechten staatlichen Rechtsschutz den ebenfalls in der Verfassung verankerten Grundsatz der Rechtsgleichheit anderer Rechtssuchender nicht verletzen darf, ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in der Regel darauf zu verzichten, konkrete Fristen anzusetzen oder andere Massnahmen zu treffen (vgl. Nicolas von Werdt, in: Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz [BGG]: Bundesgesetz über das Bundesgericht, Handkommentar, Bern 2007, Art. 94 Rz. 17, unter Verweis auf BGE 103 V 190 E. 6b). Der Beschwerdeinstanz ist es zudem verwehrt, der betreffenden Behörde Vorgaben zur materiellen Behandlung der Sache zu erteilen, da sich der Streitgegenstand bei der Rechtsverzögerungsbeschwerde darauf beschränkt, zu beurteilen, ob diese Rüge begründet ist (Felix Uhlmann/Simone Wälle-Bär in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 46a Rz. 36).

E. 8

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass dem Antrag 2 des Beschwerdeführers auf Anordnung der unverzüglichen Einsichtgewährung in die strittigen Dokumente nicht entsprochen werden kann. Die Vorinstanz hat sich mit dieser Frage materiell noch nicht in einer anfechtbaren Verfügung auseinandergesetzt, sondern vorerst das Verfahren nur mittels Zwischenentscheid sistiert. Insbesondere ist es zur Wahrung des Instanzenzugs unter diesen Umständen nicht zulässig, dass die Beschwerdeinstanz konkrete Weisungen erteilt. Vielmehr wird die Vorinstanz über die Gewährung des Zugangs zu den strittigen Dokumenten zu entscheiden bzw. das Verfahren gemäss den gesetzlichen Vorgaben von Art. 15 BGÖ weiterzuführen haben. Das Bundesverwaltungsgericht hebt einzig die Verfügung vom 3. Oktober 2011 auf und weist die Vorinstanz an, das Verfahren unverzüglich wieder an die Hand zu nehmen. Es trifft nach der in E. 7.1 und 7.2 dargelegten Rechtsprechung keine weiteren Massnahmen, beurteilt also im vorliegenden Verfahren insbesondere nicht die strittige Frage der Auslegung von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ. Auf den Antrag des Beschwerdeführers auf unverzügliche Gewährung der Einsicht in die in Ziffer 2 der Beschwerdeschrift vom 3. November 2011 erwähnten Dokumente ist dementsprechend nicht einzutreten.

E. 9

Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt der Beschwerdeführer nicht vollständig, weshalb ihm in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG reduzierte Kosten aufzuerlegen sind. Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 1'000.- festgelegt; davon hat der Beschwerdeführer Fr. 200.- zu tragen. Der Vorinstanz können keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der Differenzbetrag von Fr. 800.- zum geleisteten Kostenvorschuss ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

E. 10

Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässige Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Die Parteien, die Anspruch auf eine Parteientschädigung erheben, haben dem Gericht vor dem Entscheid eine detaillierte Kostennote einzureichen (Art. 14 Abs. 1 VGKE). Vorliegend wurde keine solche eingereicht. Daher legt das Bundesverwaltungsgericht die Parteientschädigung somit unter Berücksichtigung des Umfangs der Akten und des nicht vollständigen Obsiegens der Beschwerdeführerinnen auf Fr. 2'500.- fest.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.