

BVGer BVGE 2011/52 vom 7. Dezember 2011

Bundesverwaltungsgericht, 2011-12-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_BVGE_2011_52

FR: TAF BVGE 2011/52 du 7 décembre 2011

IT: TAF BVGE 2011/52 del 7 dicembre 2011

Regeste

Öffentlichkeitsprinzip

Erwägungen

E. 1

Bei der zur Erarbeitung von konkreten Vorschlägen für Begleitmassnahmen im Hinblick auf ein allfälliges Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union im Agrar- und Lebensmittelbereich eingesetzten Arbeitsgruppe handelt es sich um ein bloss auf Zeit eingesetztes externes Fachgremium. Dieses ist als Ad-hoc-Kommission der Bundesverwaltung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ zuzurechnen (E. 4.1 f.).

E. 2

Wird eine Auflistung von in eine Arbeitsgruppe eingebrachten Vorschlägen den einzelnen Arbeitsgruppenmitgliedern nicht zur Überarbeitung übergeben, sondern dient sie ihnen einzig als Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen und ist sie ein in sich selber bereits abgeschlossenes und nicht mehr in Bearbeitung stehendes Dokument, so gilt sie nicht als nicht fertig gestellt im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ (E. 5.1.2).

E. 3

Ist eine Auflistung von Vorschlägen nicht eine den Arbeitsprozess bloss unterstützende, lediglich behelfsmässig erstellte « Brainstorming »-Liste, sondern ein fertig gestelltes und durch die Systematisierung und Sortierung der Vorschläge gedanklich weiterentwickeltes Dokument, liegt kein blosses Arbeitshilfsmittel für den persönlichen Gebrauch im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ vor (E. 5.2.2).

E. 4

Hat eine Arbeitsgruppe mit der Veröffentlichung ihres Schlussberichtes ihren Meinungsbildungsprozess abgeschlossen, so kann Letzterer durch die nachträgliche Publikation eines ihn bloss unterstützenden Dokumentes gar nicht mehr beeinflusst werden (E. 6.1.3 f.).

E. 4.1

Während die bis Ende 2008 gültige Verordnung vom 3. Juni 1996 über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes (Kommissionenverordnung) (AS 1996 1651, nachfolgend: KoV 1996) sowohl auf bestimmte wie auch auf unbestimmte Zeit bestellte ausserparlamentarische Kommissionen vorsah (vgl. Art. 4 Bst. a und b KoV 1996), schränkte der Gesetzgeber mit dem auf den 1. Januar 2009 neu in Kraft getretenen Art. 57a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) den Auftrag

von ausserparlamentarischen (Verwaltungs-)Kommissionen auf die ständige Beratung von Bundesrat und Bundesverwaltung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ein und bezeichnete sie neu explizit als dezentrale Verwaltungseinheiten (Botschaft des Bundesrates vom 12. September 2007 über die Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen [Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und weiterer Erlasse], BBl 2007 6641, 6651 f.; vgl. auch Art. 7a Abs. 1 Bst. a RVOV [in Kraft seit 1. August 2010] sowie die systematische Einordnung der Art. 8a ff. in der RVOV [2. Kapitel: Die Verwaltung, 1a. Abschnitt: Ausserparlamentarische Kommissionen]; Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-3192/2010 vom 17. Juni 2011 E. 4.3). Die AG Begleitmassnahmen wurde in der ersten Hälfte des Jahres 2008 einzig für die Erarbeitung von konkreten Begleitmassnahmen im Hinblick auf ein allfälliges Freihandelsabkommen mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich eingesetzt und beendete ihre Tätigkeit mit der Publikation ihres Schlussberichtes am 8. Juli 2009. Mangels formeller Einsetzungsverfügung (Art. 11 KoV 1996 [neu: Art. 8e RVOV]) war sie jedoch bereits im Jahre 2008 keine ausserparlamentarische Verwaltungskommission mit beratender Funktion (vgl. Art. 4 Bst. a i. V. m. Art. 5 Abs. 2 KoV 1996), sondern bloss ein auf Zeit eingesetztes externes Fachgremium (vgl. Art. 57 Abs. 1 RVOG). Dies galt - mangels Beständigkeit im Sinne des neuen Art. 57a Abs. 1 RVOG - umso mehr ab Anfang 2009.

E. 4.2

Art. 2 BGÖ beschreibt - entsprechend dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung (vgl. E. 3) und unter Einbezug der ausserparlamentarischen Behörden- und Verwaltungskommissionen (vgl. E. 4.1 sowie E. 4.3) - einen weiten Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes (vgl. auch BGE 136 II 399 E. 2.1). Eine Expertenbeziehungsweise Ad-hoc-Kommission übernimmt - selbst wenn sie mehrheitlich aus externen Mitgliedern besteht - öffentliche Aufgaben, welche gewöhnlich von der Zentralverwaltung wahrgenommen werden. Würde ein solches (Fach-)Gremium nun dem Geltungsbereich des BGÖ entzogen, stünde es im Belieben des Bundesrates beziehungsweise seiner Departemente, durch die einzelfallweise Auslagerung von Verwaltungsaufgaben das Öffentlichkeitsprinzip auszuhebeln. Dies kann aber nicht Sinn und Zweck dieser Bestimmung sein (vgl. Bertil Cottier, EDÖB bejaht Veröffentlichung von Dokument des BLW, in: *medialex* 2011/02, S. 104; vgl. auch Stephan C. Brunner, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], *Öffentlichkeitsgesetz*, Bern 2008, Rz. 9 zu Art. 1, welcher unter den Begriff der « Organisation » der Verwaltung gemäss Art. 1 BGÖ auch die ad hoc-Organisationen subsumiert). Die AG Begleitmassnahmen ist demnach - wie der EDÖB in seiner Empfehlung vom 23. Dezember 2010 und das BJ in seinem Dokument « Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen » (Versionen vom 29. Juni 2006 und vom 25. Februar 2010, je Ziff. 2.4, nachfolgend: FAQ), zutreffend festhalten - als Ad-hoc-Kommission der Bundesverwaltung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ zuzurechnen, auch wenn sie dieser nicht angehört (vgl. Art. 57 Abs. 1 RVOG).

E. 4.3

Bei diesem Ergebnis kann grundsätzlich offengelassen werden, ob auch vor Inkrafttreten von Art. 57a ff. RVOG beziehungsweise Art. 8a ff. RVOV ausserparlamentarische Kommissionen der Bundesverwaltung zuzurechnen waren. Immerhin bleibt festzuhalten, dass der historische Gesetzgeber zwar ursprünglich (ausserparlamentarische) Verwaltungskommissionen mit beratender Funktion gegenüber Bundesrat und Verwaltung vom

Geltungsbereich des BGÖ ausnehmen wollte (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung [Öffentlichkeit, BGÖ], BBl 2003 1963, 1986, nachfolgend: Botschaft zum BGÖ). Dennoch ist auch hier nicht ersichtlich, weshalb eine solche Kommission - selbst wenn sie keine Entscheidbefugnis hat - als « verlängerter Arm » der zentralen Bundesverwaltung oder zumindest als Teil der dezentralen Verwaltung nicht der Exekutivverwaltung zugerechnet werden und als solche nicht dem BGÖ unterstehen sollte (vgl. auch Thomas Sägesser, in: Stephan C. Brunner/ Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008, Rz. 24 zu Art. 2; Botschaft des Bundesrates vom 22. September 2006 zur Änderung des Parlamentsgesetzes [Unvereinbarkeit mit Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen], BBl 2006 8009, 8012; anderer Auffassung: FAQ, Version vom 29. Juni 2006, Ziff. 2.4).

E. 5

Jede Person hat das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über deren Inhalt zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Vorliegend steht ausser Frage, dass das Dokument Synopsis die Anforderungen an ein amtliches Dokument gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. a-c BGÖ erfüllt (vgl. bereits E. 3). Unter den Parteien strittig ist jedoch, ob eine Ausnahme vom Begriff des « amtlichen Dokumentes » vorliegt, das heisst, ob das Dokument als nicht fertig gestellt (Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ) oder als bloss zum persönlichen Gebrauch bestimmt (Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ) zu gelten hat.

E. 5.1

Gemäss Art. 1 Abs. 2 der Öffentlichkeitsverordnung vom 24. Mai 2006 (VBGÖ, SR 152.31) gilt ein Dokument als fertig gestellt, welches von der Behörde, die es erstellt hat, unterzeichnet ist (Bst. a) oder welches vom Ersteller dem Adressaten definitiv übergeben wurde, namentlich zur Kenntnis- oder Stellungnahme oder als Entscheidungsgrundlage (Bst. b). Die Vorinstanz vertritt den Standpunkt, das von ihrem Sekretariat erstellte Dokument Synopsis sei ihr von der AG Begleitmassnahmen nicht definitiv übergeben worden, habe es doch nicht deren Gesamtmeinung wiedergegeben, sondern dieser nur als übergangswises Arbeitshilfsmittel gedient. Dasselbe gelte auch für die umgekehrte Übergabe des Dokumentes vom BLW an die AG Begleitmassnahmen. Erst deren Schlussbericht sei dem EVD endgültig übermittelt worden. Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, das Dokument Synopsis habe sowohl inhaltlich als auch formell definitiven Charakter aufgewiesen. So habe es alle von den Mitgliedern der AG Begleitmassnahmen eingebrachten Vorschläge enthalten, welche diesen anschliessend zur Bewertung zugestellt worden seien, sei im Dokumentenverwaltungssystem des BLW unter Vergabe einer Registraturnummer erstellt worden und habe bloss in dieser einen Version vorgelegen. Zudem könnten auch vorbereitende Dokumente, die inhaltlich nicht vollständig seien, fertig gestellte Dokumente im Sinne des BGÖ sein.

E. 5.1.1

Bei der Bezeichnung « nicht fertig gestelltes Dokument » handelt es sich um einen unbestimmten Gesetzesbegriff, welcher unter anderem durch Art. 1 Abs. 2 VBGÖ weiter konkretisiert worden ist (Kurt Nuspliger, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008, Rz. 32 f. zu Art. 5). « Definitiv » im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Bst. b VBGÖ ist die Übergabe an eine bestimmte Person, Stelle oder Behörde, wenn es danach weitestgehend am Empfänger liegt, wie er mit dem Dokument weiter verfahren

will, nicht aber, wenn das Dokument innerhalb eines Teams oder zwischen Mitarbeitenden und Vorgesetzten zwecks Korrektur, Ergänzung oder Finalisierung ausgetauscht wird (Erläuterungen des BJ vom 24. Mai 2006 zur Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, S. 2, nachfolgend: Erläuterungen zur VBGÖ). Weitere gewichtige Indizien für die Fertigstellung eines Dokumentes sind seine Unterzeichnung oder Genehmigung, die Registrierung in einem Klassifikations-, Organisations- oder Informationssystem der Verwaltung sowie seine Bedeutung. Schliesslich können auch vorbereitende Dokumente fertig gestellt sein, wenn sie definitiven Charakter aufweisen. Als Beispiele für nicht fertig gestellte Dokumente sind namentlich zu erwähnen: ein handschriftlich oder elektronisch aufgezeichneter Text mit Streichungen oder Anmerkungen vor seiner Schlusskorrektur, eine zusammenfassende Übersicht in Bearbeitung, eine provisorische Fassung eines Berichts, eine Projektskizze, Notizen aus einer Sitzung, informelle Arbeitsnotizen, der Vorentwurf eines Textes oder zusammenfassende Notizen für eine Versammlung (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 1997 ff.).

E. 5.1.2

Die Vorinstanz trug in ihrer Funktion als Sekretariat der AG Begleitmassnahmen die von den einzelnen Mitgliedern eingebrachten Vorschläge für Begleitmassnahmen zusammen und ordnete sie im Dokument Synopsis verschiedenen Haupt- (« Landwirtschaft », « Industrie und Handel », « Branchenübergreifend ») sowie Unterkategorien (« finanzielle Massnahmen », « nichtfinanzielle Massnahmen ») zu. Den Adressaten (sprich: den Mitgliedern der AG Begleitmassnahmen) oblag es anschliessend, anhand der im Text vorbereiteten Rubriken (« +++ » [breite Unterstützung], « ++ » [mittlere Unterstützung] sowie « + » [geringe Unterstützung]) je nach Gutdünken eine Bewertung der verschiedenen Vorschläge vorzunehmen und sich zu positionieren. Mit anderen Worten: Das Dokument Synopsis wurde den Empfängern nicht etwa zur Überarbeitung übergeben, sondern diente ihnen einzig als Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen. Zwar ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Evaluation bloss ein Zwischenschritt im Rahmen des Gesamtprojektes « Begleitmassnahmen » der AG Begleitmassnahmen darstellte und den Schlussbericht letztlich nur vorbereitete. Dies ist jedoch für die nach objektiven Gesichtspunkten zu erfolgende Qualifikation als « fertig gestelltes Dokument » unschädlich, handelte es sich doch bei dieser Auflistung nicht einmal um einen Vor- oder Teilentwurf, sondern um ein in sich selber bereits abgeschlossenes und nicht mehr in Bearbeitung stehendes Dokument. Bei diesem Ergebnis kann auch offenbleiben, ob die Registrierung des Dokumentes im elektronischen Datenverarbeitungssystem der Vorinstanz (für sich allein oder allenfalls ergänzend) einen Hinweis auf seinen definitiven Charakter liefert.

E. 5.1.3

Dazu kommt noch ein Weiteres: Der Grund für den Ausschluss von Dokumenten mit provisorischem Charakter gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ liegt darin, dass die Verwaltung ihren Handlungsspielraum bewahren und ihre Projekte mit der nötigen Freiheit entwickeln können muss, um sich möglichst ungestört und ohne Druckversuche von aussen eine Meinung zu bilden (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 1997). Die AG Begleitmassnahmen, welche der Verwaltung zumindest zuzurechnen ist (vgl. E. 4.2), hat ihren Schlussbericht (inkl. Fact Sheets) am 8. Juli 2009 veröffentlicht, so dass ihre freie Meinungs- und Willensbildung durch eine Publikation des Dokumentes Synopsis gar nicht mehr beeinflusst werden kann und ein allfälliger Aufschub des Zugangs nach Art. 8 Abs. 2 BGÖ von vornherein entfällt. Auch dies spricht dafür, von einem fertig gestellten

Dokument auszugehen.

E. 5.2

In die Kategorie der Dokumente, die zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ), fallen alle Informationen, die dienstlichen Zwecken dienen, deren Benutzung aber ausschliesslich der Autorin, dem Autoren oder einem eng begrenzten Personenkreis als Arbeitshilfsmittel vorbehalten ist, wie Notizen oder Arbeitskopien von Dokumenten (Art. 1 Abs. 3 VBGÖ). Die Vorinstanz macht geltend, das Dokument Synopsis sei lediglich ein Arbeitshilfsmittel beziehungsweise eine Arbeitsgrundlage gewesen, die innerhalb eines Teams ausgetauscht worden sei. Vergleichbar mit einer Gedankenstütze beziehungsweise Arbeitsnotiz habe es sämtliche von den Mitgliedern der AG Begleitmassnahmen eingebrachten Vorschläge aufgelistet, welche diese im Rahmen eines Brainstormings zusammengetragen hätten und aus welchen sie anschliessend in einem konsolidierten Bericht zuhanden des EVD eine Auswahl treffen wollten. Zudem habe die AG Begleitmassnahmen mit rund zwanzig Personen nur aus einem beschränkten Adressatenkreis bestanden. Die Beschwerdeführerin ist dagegen der Auffassung, dass die im Dokument Synopsis enthaltenen 250 Vorschläge von den Mitgliedern der AG Begleitmassnahmen zwecks Überprüfung in ihre jeweilige Institution getragen und folglich auf direktem oder indirektem Weg weit mehr als 20 Personen zugänglich gemacht worden seien. Mindestens drei Mitarbeiter der Vorinstanz hätten die Vorschläge für Begleitmassnahmen im Dokument Synopsis sortiert und in Tabellenform systematisiert, um diese anschliessend den Mitgliedern der AG Begleitmassnahmen zur Bewertung zu übergeben. Von einer blossen « Brainstorming »-Liste beziehungsweise einem blossen Arbeitshilfsmittel könne daher keine Rede sein.

E. 5.2.1

Der Verordnungsgeber hat in Art. 1 Abs. 3 VBGÖ die Umschreibung des Begriffs des zum persönlichen Gebrauch bestimmten Dokumentes aus der Botschaft übernommen und dahingehend präzisiert, dass darunter nicht nur Dokumente fallen, welche zwar dienstlichen Zwecken dienen, deren Gebrauch aber ausschliesslich dem Verfasser vorbehalten bleiben, sondern auch solche, die lediglich durch einen eng begrenzten Personenkreis verwendet werden. Dies hat er etwa dann bejaht, wenn Dokumente, die als Arbeitsgrundlage oder Arbeitshilfsmittel dienen (bspw. Dispositionen, handschriftliche Notizen, Arbeitskopien von Dokumenten, Korrekturvorschläge, Gedankenstützen oder Begleitnotizen) innerhalb eines Teams oder zwischen Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern und Vorgesetzten ausgetauscht werden (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 2000; Erläuterungen zur VBGÖ, S. 3).

E. 5.2.2

Wie vorstehend ausgeführt (vgl. E. 5.1.2), diente das Dokument Synopsis den Mitgliedern der AG Begleitmassnahmen als Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen und stellte ein in sich selber abgeschlossener Zwischenschritt im Rahmen des Gesamtprojektes « Begleitmassnahmen » dar. Es handelte sich mithin - wie die Beschwerdeführerin zu Recht einwendet - nicht um eine den Arbeitsprozess bloss unterstützende, lediglich behelfsmässig erstellte « Brainstorming »-Liste, sondern um ein fertig gestelltes und (durch die Systematisierung und Sortierung der Vorschläge) gedanklich weiterentwickeltes Dokument. Dies allein spricht grundsätzlich bereits gegen die Annahme eines blossen « Arbeitshilfsmittels ». Darüber hinaus fehlt es aber auch an einem « eng begrenzten

Personenkreis »: Zwar lässt sich den Gesetzesmaterialien nicht entnehmen, ab wie vielen Personen dieses (zweite) Kriterium nicht mehr als erfüllt zu gelten hat. Immerhin deutet jedoch der Begriff « eng » darauf hin, dass Art. 1 Abs. 3 VBGÖ - ganz im Sinne des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Verwaltung (vgl. E. 3) - restriktiv anzuwenden ist. Setzt sich - wie vorliegend - bereits der unmittelbare Adressatenkreis aus rund 20 Arbeitsgruppenmitgliedern zusammen, wird der Rahmen des persönlichen Gebrauchs gesprengt. Dies gilt umso mehr, als der Kreis der involvierten Personen durch den Einbezug der verschiedenen Verbände, Interessengruppen und Kantone - als deren Vertreter die Mitglieder in die AG Begleitmassnahmen Einsitz genommen haben und die über den Inhalt des Dokumentes Synopsis in Kenntnis gesetzt worden sein dürften - wohl noch erheblich ausgeweitet worden ist.

E. 6

In einem nächsten Schritt ist zu prüfen, ob die Vorinstanz den Zugang zum Dokument Synopsis wegen überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen an der Geheimhaltung gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ verweigern durfte. Die Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs, die durch das BGÖ aufgestellt wird, obliegt der Behörde, das heisst, sie muss beweisen, dass die in Art. 7 BGÖ aufgestellten Ausnahmeklauseln gegeben sind (Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-3269/2010 vom 18. Oktober 2010 E. 3.1; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 2002; Pascal Mahon/Olivier Gonin, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008, Rz. 11 zu Art. 6). Diese sind nur dann wirksam, wenn die Beeinträchtigung im Falle einer Offenlegung von einer gewissen Erheblichkeit ist und ein ernsthaftes Risiko ihres Eintretens besteht, mithin der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge und mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt (Bertil Cottier/Rainer J. Schweizer/Nina Widmer, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008, Rz. 4 zu Art. 7).

E. 6.1

Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die freie Meinungs- und Willensbildung einer dem BGÖ unterstellten Behörde, eines anderen legislativen oder administrativen Organes oder einer gerichtlichen Instanz wesentlich beeinträchtigt werden kann.

E. 6.1.1

Die Vorinstanz macht geltend, die politischen Diskussionen zu einem Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU sowie den notwendigen Begleitmassnahmen seien noch nicht abgeschlossen und könnten durch die Gewährung des Zugangs zum Dokument Synopsis wesentlich beeinträchtigt werden. Garantiere man keine Geheimhaltung, müsse damit gerechnet werden, dass die « Ideensammlung » in der politischen Meinungsbildung kontraproduktiv verwendet werde und letztlich eine konstruktive Lösungsfindung erschwere oder sogar verhindere. Die Veröffentlichung eines solchen Papiere könne dazu führen, dass sich Dritte fortan nicht mehr an Arbeitsgruppen beteiligten beziehungsweise sich im Rahmen eines Brainstormings grosse Zurückhaltung auferlegten.

E. 6.1.2

Die Beschwerdeführerin geht davon aus, dass sich die Interessenvertreter auch nach einer Veröffentlichung des Dokumentes Synopsis weiterhin darum bemühen, ihre Argumente in Arbeitsgruppen einzubringen und politischen Einfluss zu nehmen. Dessen ungeachtet sei nicht ersichtlich, inwiefern die freie Meinungsbildung in der in der Zwischenzeit aufgelösten AG Begleitmassnahmen durch eine Veröffentlichung des Dokumentes Synopsis noch gefährdet werden könnte.

E. 6.1.3

Der Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung soll verhindern, dass die Verwaltung durch eine verfrühte Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter allzu starkem Druck der Öffentlichkeit gerät, wodurch die Bildung einer eigenen Meinung und eines eigenen Willens verhindert werden könnte. Ein aufgrund von Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ im Rahmen eines Entscheidungsprozesses als geheim deklariertes Dokument sollte öffentlich zugänglich sein, sobald die Behörde ihren Entscheid einmal getroffen hat (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 2007 f.; Cottier/Schweizer/Widmer, a. a. O., Rz. 17 zu Art. 7). Die AG Begleitmassnahmen hat mit der Veröffentlichung ihres Schlussberichtes (inkl. Fact Sheets) am 8. Juli 2009 ihren Meinungsbildungsprozess abgeschlossen. Dieser kann somit durch eine (nachträgliche) Publikation des Dokumentes Synopsis gar nicht mehr beeinflusst werden (vgl. bereits E. 5.1.3).

E. 6.1.4

In ganz besonderen Ausnahmefällen kann der Schutz, den Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ gewährt, über die Entscheidungsphase hinaus verlängert werden. Dies gilt namentlich dann, wenn eine Spezialbestimmung vorsieht, dass eine Behörde unter Ausschluss der Öffentlichkeit ihren Beschluss fasst (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 2008; vgl. auch Cottier/Schweizer/Widmer, a. a. O., Rz. 18 zu Art. 7, welche als häufigsten Fall die Beschlüsse von Kollegialbehörden wie den Verwaltungskommissionen anführen). Die AG Begleitmassnahmen ist eine Ad-hoc-Kommission, welche nicht von Gesetzes wegen hinter verschlossenen Türen tagt (etwa im Gegensatz zum Bundesrat [vgl. Art. 21 RVOG]). Da ihre Mitglieder im Dokument Synopsis bloss einzelne Vorschläge, aber (noch) nicht eigentliche Forderungen formuliert haben, leuchtet darüber hinaus nicht ein, weshalb sie mit der Veröffentlichung auf die von ihnen eingenommenen Standpunkte - soweit diese ihnen überhaupt einzeln zugeordnet werden können (vgl. E. 7.1) - zu behaften sein sollten. Dies gilt umso mehr, als die Fertigstellung des Dokumentes Synopsis (bei welchem es sich entgegen der Auffassung der Vorinstanz eben gerade nicht um ein blosses « Brainstorming »-Dokument handelt [vgl. E. 5.2.2]) Ende 2008 erfolgt ist und damit schon längere Zeit zurückliegt. Auch dies spricht gegen eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ.

E. 6.1.5

Schliesslich bleibt die Vorinstanz aber auch den Nachweis einer im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ « wesentlichen » Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung des Bundesrates beziehungsweise des Vorstehers des EVD durch die Veröffentlichung des Dokumentes Synopsis schuldig: So hat die von ihr angeführte allfällige Vereitelung einer konstruktiven Lösungsfindung für die Beurteilung der Zugänglichkeit von vornherein ausser Acht zu bleiben, ist doch das blosses Risiko, eine heftige und möglicherweise kontroverse öffentliche Auseinandersetzung zu provozieren, kein Verweigerungsgrund

(vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 2007). Desgleichen sind die politischen Entscheidungsträger des Bundes durch die im Dokument Synopsis aufgelisteten und teilweise in den Schlussbericht und dessen Fact Sheets übernommenen Vorschläge der AG Begleitmassnahmen nicht gebunden, sondern haben diese höchstens als Entscheidungshilfe beizuziehen.

E. 6.2

Die Vorinstanz erachtet die im Dokument Synopsis aufgeführten Vorschläge zu international umstrittenen Themen wie Grenzschutz, gentechnisch veränderten Produkten, Erhaltung der Ernährungssouveränität, Absatz- und Exportförderung sowie Kennzeichnungsvorschriften als geeignet, um die ausserpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz zu beeinträchtigen (Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ). Für die Beschwerdeführerin ist dagegen nicht ersichtlich, inwiefern das Dokument Synopsis vertrauliche Informationen über die Aussenpolitik der Schweiz oder über Positionen in laufenden oder künftigen Verhandlungen mit der EU enthalten könnte.

E. 6.2.1

Art. 8 Abs. 4 BGÖ schliesst amtliche Dokumente über Positionen in laufenden oder künftigen Verhandlungen vom Öffentlichkeitsprinzip aus. Sobald aber die (internationalen) Verhandlungen abgeschlossen sind, müssen die Verhandlungspositionen bekannt gegeben werden, sofern dem nicht etwa die ausserpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ entgegenstehen (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 2015; Cottier/Schweizer/Widmer, a. a. O., Rz. 34 zu Art. 7 sowie Mahon/Gonin, a. a. O., Rz. 47 zu Art. 8). Gemäss Informationsschreiben des Integrationsbüros Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten/EVD vom Oktober 2011 (< <http://www.blw.admin.ch> > Themen > Agrarpolitik > Freihandel Schweiz-EU, besucht am 2. Dezember 2011) dauern die Verhandlungen mit der EU in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktsicherheit und öffentliche Gesundheit weiterhin an und sind derzeit ins Stocken geraten. Gleichwohl legt der Bundesrat mit einer Veröffentlichung des Dokumentes Synopsis seine Karten nicht vorzeitig offen und verschafft der EU in den laufenden Verhandlungen keinen entscheidenden Vorteil: Denn einerseits ist nicht nachvollziehbar, weshalb das Dokument Synopsis Informationen enthalten sollte, welche für die Verhandlungsstrategie des Bundesrates beziehungsweise den Fortgang des Verhandlungsprozesses von Bedeutung sein könnten (vgl. Mahon/Gonin, a. a. O., Rz. 50 zu Art. 8). Andererseits hat die Vorinstanz selber eine Auswahl von Vorschlägen der AG Begleitmassnahmen im Schlussbericht vom 8. Juli 2009 und in dessen Fact Sheets publizieren lassen, ohne darin eine Schwächung der Verhandlungsposition der Schweiz beziehungsweise - nach Abschluss der Verhandlungen - eine Beeinträchtigung ihrer ausserpolitischen Interessen zu sehen. Inwiefern für die übrigen, bis anhin nicht veröffentlichten Vorschläge etwas anderes gelten sollte, leuchtet nicht ein.

E. 6.3

Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten verweigert werden, wenn durch seine Gewährung Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat.

E. 6.3.1

Die Vorinstanz macht geltend, die Mitglieder der AG Begleitmassnahmen hätten in einer ersten Phase der Ideensammlung ein grosses Geheimhaltungsinteresse gehabt. Sie seien von Anfang an stillschweigend davon ausgegangen, dass das Dokument Synopsis nicht öffentlich gemacht werde, und hätten sich auch nach der Anfrage der Beschwerdeführerin in ihrer Abstimmung vom 12. Juni 2009 für eine Beibehaltung der Geheimhaltung ausgesprochen. Sie (die Vorinstanz) habe ihnen als Dritte ohne Weiteres die Vertraulichkeit der im Rahmen des Brainstormings freiwillig eingebrachten Vorschläge zusichern können.

E. 6.3.2

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die Vorinstanz habe den Mitgliedern der AG Begleitmassnahmen keine absolute Geheimhaltung zugesichert und eine solche wäre auch nicht möglich gewesen. Denn einerseits hätten diese von Anfang an damit rechnen müssen, dass ein nicht im Voraus bestimmbarer Teil der Vorschläge in einem Bericht veröffentlicht werde und von Branchenkennern den einzelnen Mitgliedern zugeordnet werden könne. Andererseits sei ein grosser Kreis von Personen involviert gewesen. Zudem habe die Vorinstanz keine Interessenabwägung vorgenommen und ihre Zusicherung sei nur gegenüber einer Behörde, nicht aber gegenüber Privatpersonen erfolgt.

E. 6.3.3

Die Ausnahmeregelung von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ findet Anwendung, wenn folgende drei Anforderungen kumulativ erfüllt sind: Zunächst müssen die Informationen von einer Privatperson, nicht aber von einer Behörde mitgeteilt worden sein. Sodann müssen die betreffenden Informationen von sich aus, das heisst nicht im Rahmen einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung, abgegeben worden sein und schliesslich muss die Verwaltung die Zusicherung der Vertraulichkeit auf ausdrückliches Verlangen des Informanten erteilt haben (Cottier/ Schweizer/Widmer, a. a. O., Rz. 47 zu Art. 7). Vorliegend fehlt es bereits an der ersten Bedingung (« Dritter »), ist doch die AG Begleitmassnahmen als Ad-hoc-Kommission der Bundesverwaltung zuzurechnen und dem BGÖ unterworfen (vgl. E. 4.2). Darüber hinaus ist aber auch die dritte Bedingung nicht erfüllt: Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ setzt nämlich grundsätzlich voraus, dass die Zusicherung der Geheimhaltung ausdrücklich verlangt und ebenso ausdrücklich gegeben wird, während ein stillschweigendes Begehren oder eine stillschweigende Zusicherung nur mit grösster Zurückhaltung angenommen werden dürfen (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 2012). Die Mitglieder der AG Begleitmassnahmen haben der mit Sekretariatsarbeiten betrauten Vorinstanz ihre Vorschläge anlässlich der zweiten Sitzung vom 8. Oktober 2008 ohne irgendwelche Vorbehalte mitgeteilt und erst am 12. Juni 2009, mithin nach Eingang des Zugangsgesuches der Beschwerdeführerin und nach einer ersten abschlägigen Stellungnahme durch die Vorinstanz, Geheimhaltung beschlossen. Mit diesem « fait accompli » haben sie der Vorinstanz aber die Möglichkeit genommen, im Rahmen einer Interessenabwägung zugunsten der Förderung der Transparenz in der Verwaltung auf die ihr angebotenen Informationen allenfalls von vornherein zu verzichten. Würde man ein solches Verhalten schützen, käme dies letztlich einer Aushöhlung des Öffentlichkeitsprinzipes gleich (vgl. auch Cottier/Schweizer/Widmer, a. a. O., Rz. 47 zu Art. 7).

E. 7

Die Vorinstanz hält letzten Endes die Auffassung des EDÖB, wonach die Personendaten im Dokument Synopsis anonymisierbar seien, für nicht stichhaltig. Das Dokument enthalte

nicht nur die Personendaten der in der AG Begleitmassnahmen vertretenen Organisationen sowie die Kürzel von drei ihrer Mitarbeiter in der Dokumentenreferenz, sondern die einzelnen Vorschläge könnten von Branchenkennern inhaltlich den einzelnen Mitgliedern der AG Begleitmassnahmen zugeordnet werden. Das Interesse der Mitglieder, ihre von der AG Begleitmassnahmen nicht geteilten Vorschläge geheim zu halten, überwiege gegenüber dem Interesse der Beschwerdeführerin am Zugang zum Dokument Synopsis.

E. 7.1

Amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, sind nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren (Art. 9 Abs. 1 BGÖ; zur Definition des Begriffs « Personendaten » vgl. Art. 3 Bst. a des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz [DSG, SR 235.1]). Ist eine Anonymisierung nicht möglich, so beurteilt sich ein Zugangsgesuch nach Art. 19 DSG (Art. 9 Abs. 2 BGÖ). Erst wenn die Betroffenen vernünftigerweise nicht identifizierbar sind, gilt ein Dokument als anonym im Sinne des DSG. Ist dagegen eine Reidentifizierung ohne unverhältnismässigen Aufwand möglich, so enthält das Dokument Personendaten im Sinne des DSG und fällt nach Art. 9 Abs. 2 BGÖ in dessen Geltungsbereich, obwohl eine Anonymisierung gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ vorgenommen wurde (Alexandre Flückiger, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008, Rz. 31 zu Art. 9). Mit einem Einschwärzen der Spalte « Organisationen » im Dokument Synopsis ist die Urheberschaft der in die AG Begleitmassnahmen eingebrachten Vorschläge für einen durchschnittlichen Leser - wenn überhaupt - höchstens in Einzelfällen und regelmässig nur mit einem damit verbundenen Mehraufwand zu bestimmen. Aber selbst wenn eine Zuordnung der einzelnen Vorschläge zu den im Schlussbericht vom 8. Juli 2009 aufgelisteten Verbänden, Interessengruppen und Kantone beziehungsweise deren Vertreter zumindest für Branchenkenner ohne Weiteres möglich sein sollte, ist eine Publikation des Dokumentes Synopsis aus datenschutzrechtlichen Gründen zulässig:

E. 7.1.1

Gemäss Art. 19 Abs. 1bis DSG, mit welchem eine Koordinationsnorm für die Regelung des Zuganges zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten geschaffen wurde (Yvonne Jöhri, in: David Rosenthal/Yvonne Jöhri [Hrsg.], Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zürich 2008, N. 31 zu Art. 19; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 2033), dürfen Bundesorgane gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten bekannt geben, wenn diese im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Art. 19 Abs. 1bis Bst. a) und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Art. 19 Abs. 1bis Bst. b; vgl. auch Art. 7 Abs. 2 BGÖ). Die erstgenannte Voraussetzung trägt dem Zweckbindungsgebot Rechnung und ergibt sich für das BGÖ bereits aus der Definition des Begriffs « amtliches Dokument » in Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ (Jöhri, a. a. O., Art. 19 N. 54; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 2033). Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Abwägung der konkret auf dem Spiele stehenden Interessen: Geht es um die Beurteilung des Zugangs zu besonders schützenswerten Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSG oder Persönlichkeitsprofilen im Sinne von Art. 3 Bst. d DSG, dürfte die Güterabwägung eher zugunsten der Privatsphäre Dritter erfolgen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-3192/2010 vom 17. Juni 2011 E. 6.2.2 sowie A-3609/2010 vom 17. Februar 2011 E. 4.4; Jöhri, a. a. O., N. 45 zu Art. 19). Das öffentliche Interesse am Zugang kann ausnahmsweise etwa überwiegen bei Vorliegen eines besonderen Informationsinteresses der Öffentlichkeit beziehungsweise eines spezifischen öffentlichen Interesses wie dem Schutz der öffentlichen

Ordnung und Sicherheit oder Gesundheit, bei einem privilegierten Einbezug der betroffenen Person in das Verwaltungshandeln (vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. a-c VBGÖ) oder wenn die Angabe der Daten freiwillig und ohne behördlichen oder gesetzlichen Zwang erfolgt ist (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 2033; Cottier/Schweizer/Widmer, a. a. O., Rz. 82 zu Art. 7). Unproblematisch ist zudem eine Publikation, bei welcher es nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls unwahrscheinlich ist, dass sie die Privatsphäre der betroffenen Person beeinträchtigt (Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-3609/2010 vom 17. Februar 2011 E. 4.4; Jöhri, a. a. O., N. 48 zu Art. 19).

E. 7.1.2

Von den Parteien wird (mit Recht) nicht bestritten, dass das Dokument Synopsis im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe steht (Art. 19 Abs. 1bis Bst. a DSG; vgl. E. 5) und die drei mit ihrem Kürzel (gro/tha/msa) in der Kopfzeile aufgeführten Mitarbeiter des BLW nicht der Anonymisierungspflicht unterliegen (vgl. Jöhri, a. a. O., Art. 19 N. 48). Was die Abwägung der sich entgegenstehenden Interessen im Sinne von Art. 19 Abs. 1bis Bst. b DSG anbelangt, ist nicht ersichtlich, inwiefern eine Publikation der im Dokument Synopsis aufgelisteten Vorschläge - wenn denn ein Rückschluss auf ihre Urheberschaft trotz Anonymisierung überhaupt möglich sein sollte (vgl. E. 7.1) - das Risiko einer Persönlichkeitsverletzung bei den Verbänden, Interessengruppen und Kantonen beziehungsweise ihren Vertretern birgt respektive für diese mehr als eine « geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenz » (Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-3609/2010 vom 17. Februar 2011 E. 4.4; Cottier/Schweizer/Widmer, a. a. O., Rz. 58 zu Art. 7) haben kann. Dies gilt umso mehr, als sie als Mitglieder einer der Bundesverwaltung zuzurechnenden Arbeitsgruppe (vgl. E. 4.2) den Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte ohnehin nicht umfassend geltend machen können (vgl. Flückiger, a. a. O., Rz. 14 zu Art. 9), auf freiwilliger Basis an der AG Begleitmassnahmen teilgenommen und keine Veröffentlichung von sensiblen Personendaten zu befürchten haben. Auch so stehen für die Beschwerdeführerin (...) und wohl auch für die weiteren interessierten Kreise nicht die Identität ihres Verfassers, sondern die im Dokument Synopsis aufgeführten Vorschläge als solche im Vordergrund und dürfte ein allfälliges Geheimhaltungsinteresse zwischenzeitlich erheblich an Bedeutung verloren haben. Unter diesen Vorzeichen ist aber das öffentliche Interesse an der Offenlegung der ebenfalls zur Diskussion gestandenen, jedoch nicht weiterverfolgten und nicht in den Schlussbericht vom 8. Juli 2009 und in dessen Fact Sheets übernommenen Vorschläge für Begleitmassnahmen als höher zu gewichten.

E. 8

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde daher gutzuheissen, die Verfügung vom 18. Januar 2011 aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, der Beschwerdeführerin nach erfolgtem Einschwärzen der Spalte « Organisationen » Zugang zum Dokument Synopsis zu gewähren.

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