

EDOEB empfehlung-vom-25-juli-2024-gs-uvek-revision-jagdverordnungamtliche-dokumente-ar-2024-07-25 vom 25. Juli 2024

EDÖB, 2024-07-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/edoeb_empfehlung-vom-25-juli-2024-gs-uvek-revision-jagdverordnungamtliche-dokumente-ar-2024-07-25

FR: EDOEB empfehlung-vom-25-juli-2024-gs-uvek-revision-jagdverordnungamtliche-dokumente-ar-2024-07-25 du 25 juillet 2024

IT: EDOEB empfehlung-vom-25-juli-2024-gs-uvek-revision-jagdverordnungamtliche-dokumente-ar-2024-07-25 del 25 luglio 2024

Erwägungen

E. 1

Bei jedem Zugangsgesuch ist zu prüfen, ob ein "amtliches Dokument" i.S.v. Art. 5 Abs. 1 und 2 BGÖ vorliegt. Dabei ist massgeblich, ob das verlangte Dokument zum Zeitpunkt des Zugangsgesuchs vorhanden ist bzw. durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden kann. Informationen, die nach dem Zeitpunkt des Zugangsgesuchs erstellt werden, gelten als noch nicht erstellt und können nicht im Besitz einer Behörde sein. Bei einem Zugangsgesuch auf "künftige Dokumente" liegen keine Dokumente i.S. Art. 5 BGÖ vor; Häufig gestellte Fragen zur Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes in der Bundesverwaltung, Frage 4.3.1. m.w.H.

2/11 bzw. inwieweit man darauf hat verzichten können. [...] Unter Umständen hat man sich diesbezüglich auch mit anderen Behörden [...] sowie den zuständigen parlamentarischen Kommissionen ausgetauscht." Darüber hinaus seien auch die Dokumente, die mutmasslich im Rahmen der Vorbereitung des Bundesratsantrags entstanden seien, von Interesse sowie Dokumente, in denen sich "das GS-UVEK auf Grund der Kritik aus der Bevölkerung [...] mit dem Thema näher auseinandergesetzt hat." Zudem verlange sie Zugang zu "[a]mtlichen Dokumenten, in denen sich das GS-UVEK mit der Regulierungsfolgenabschätzung für die Festsetzung eines Schwellenwertes von 12 Wolfsrudeln auseinandergesetzt hat sowie [zu] den wissenschaftlichen Grundlagen für den Entscheid." Das Gesuch beziehe sich ausschliesslich auf Dokumente, welche nicht bereits durch ein beim Bundesamt für Umwelt (BAFU) am 7. November 2023 gestelltes Zugangsgesuch "abgedeckt sind".

E. 2

Mit E-Mail von 18. Dezember 2023 erkundigte sich die Antragstellerin nach dem Bearbeitungsstand ihres Zugangsgesuchs vom 23. November 2023. Sie forderte das GS UVEK auf, ihr einen Teilzugang "zu einigen bereits gesichteten amtlichen Dokumenten [zu] gewähren". Es gehe "insbesondere um Dokumente vom GS-UVEK, die bereits Teil des BAFU-Gesuchs vom 7. November gewesen sind."

E. 3

Mit E-Mail vom 20. Dezember 2023 erläuterte die Antragstellerin gegenüber dem GS UVEK, dass "die Dokumente vom BGÖ-Gesuch vom 23. November zu einem späteren Zeitpunkt [...] zugestellt werden [können]. Ich beziehe mich derzeit nur auf das BAFU-Gesuch vom 7. November. [...] Diese amtlichen Dokumente benötige ich dringend.

Bei dem Gesuch vom 23. November [...] geht es nur um die zusätzlichen Dokumente, die nicht im Besitz vom BAFU sind."

E. 4

Am 27. Dezember 2023 nahm das GS UVEK Stellung zum Zugangsgesuch vom 23. November 2023 und übermittelte der Antragstellerin die Dokumente, welche "im GS zu Ihrer Anfrage vorliegen", namentlich Entwürfe der Revision der Jagdverordnung, inkl. der erläuternden Berichte und der Erlasstexte in der Entwurfsfassung, Protokolle und "Notes Jaunes" zu Amtsrapporten zwischen dem GS UVEK und dem zuständigen BAFU sowie Korrespondenz zwischen dem GS UVEK und der Bundeskanzlei. Die Behörde anonymisierte in den Unterlagen enthaltene Personendaten mit Ausnahme jener des Departementsvorstehers. Zudem deckte sie einzelne Passagen ab, die nicht im Zusammenhang mit der Wolfsthematik stehen, womit sich die Antragstellerin in einer E-Mail an das GS UVEK einverstanden erklärte.

E. 5

Mit E-Mail vom 29. Dezember 2023 bat die Antragstellerin das GS UVEK um die erneute Prüfung ihres Gesuchs. Sie gehe davon aus, dass noch weitere amtliche Dokumente vorliegen, was aus den bereits zugestellten Dokumenten hervorgehe. Insbesondere sei ersichtlich, "dass am 23. Mai 2023 eine Besprechung zwischen BAFU und GS-UVEK stattgefunden hat. [...] Das Protokoll dieser Sitzung ist für mich sehr relevant." Darüber hinaus fehlten noch weitere Unterlagen wie "die Anträge an den Bundesrat zur Jagdverordnungsrevision, der E-Mail Austausch mit dem BAFU und den parlamentarischen Kommissionen (UREK-N und UREK-S) sowie [der] interne E-Mail Austausch über die Jagdverordnungsrevision beim GS-UVEK, etc." Schliesslich verlangte die Antragstellerin die erneute Prüfung der Zugänglichkeit der geschwärzten Personendaten: "Mit der Schwärzung von Sachbearbeitenden bin ich einverstanden. Bei den Personen, die in einer leitenden Funktion gehandelt haben, sollten die Namen aus Transparenzgründen jedoch offengelegt werden."

E. 6

Mit E-Mail vom 3. Januar 2024 stellte das GS UVEK eine erneute Prüfung des Dokumentenbestands in Aussicht, wobei es davon ausging, dass "die zuständigen Sachbearbeiter die vorhandenen Dokumente geliefert haben." In Bezug auf die geschwärzten Personendaten verwies die Behörde auf den Datenschutz. Zudem seien die Namen der Mitarbeitenden für die Thematik nicht relevant.

E. 7

Am 20. Januar 2024 erkundigte sich die Antragstellerin über den Bearbeitungsstand der erneuten Prüfung, wobei sie erneut festhielt, dass sie davon ausgehe, "dass beim GS-UVEK im Zeitraum vom Januar 2023 bis Januar 2024 weitere Dokumente vorhanden sind, die [vom] Zugangsgesuch betroffen sind." Darüber hinaus sei die Antragstellerin nicht mit der Schwärzung der Namen der

3/11 Mitarbeitenden einverstanden. Diesfällig machte sie Ausführungen zur Notwendigkeit einer Interessenabwägung im Einzelfall, in der u.a. zu berücksichtigen sei, in welcher Funktion eine Person tätig ist.

E. 8

Mit E-Mail vom 22. Januar 2024 informierte das GS UVEK die Antragstellerin darüber, dass es über keine weiteren Dokumente verfüge. Betreffend die Schwärzungen der Personendaten führte die Behörde aus, dass sie eine Interessenabwägung zwischen den öffentlichen Interessen und den Individualinteressen vorgenommen habe. Das öffentliche Interesse "bezieht sich vorliegend auf die Thematik an sich. Die Namen der Sachbearbeiter haben auf diese Thematik keinen Einfluss." Dementsprechend sei das öffentliche Interesse an der Zugänglichmachung dieser Informationen nicht als gross zu beurteilen. Das Individualinteresse der betroffenen Personen sei hingegen höherwertig einzustufen, da angesichts der "derzeitigen Anfeindungen" der Schutz dieser gewichtiger sei: "Die Drohungen, die in jüngster Vergangenheit gegen einzelne Vertreter des UVEK eingegangen sind, zwingen uns zu dieser Beurteilung".

E. 9

Mit E-Mail vom selben Tag insistierte die Antragstellerin gegenüber der Behörde erneut, dass es nicht nachvollziehbar sei, dass keine über die bereits zugestellten Informationen hinausgehenden Dokumente bestehen. Entscheide der Departementsleitung müssten "auf Grund von gesetzlichen Bestimmungen" dokumentiert werden, weshalb nicht dargelegt sei, dass es für die hier interessierenden Besprechungen keine amtlichen Dokumente gebe. Es müssten auch "in Bezug auf den Austausch der BAFU-Rapporte und Protokolle sowie der Terminvereinbarung eine E-Mail-Korrespondenz vorhanden sein". Darüber hinaus habe der Bundesrat beschlossen, auf ein Vernehmlassungsverfahren betreffend die Revision der Jagdverordnung zu verzichten. Dieser Entscheid müsse wiederum auf Anträgen – und damit amtlichen Dokumenten des GS UVEK – beruhen. Des Weiteren sei aus den bereits zugestellten amtlichen Dokumenten ersichtlich, dass sowohl der Bundesrat als auch die Kommissionen des Stände- und Nationalrats mit der vorliegenden Thematik befasst waren. Dies lasse gewisse Vorbereitungsarbeiten beim GS UVEK vermuten, die entsprechend dokumentiert sein sollten. Nach Ansicht der Antragstellerin habe zudem eine "interne Beschäftigung mit der Thematik" stattfinden müssen. Hinsichtlich der Zugänglichmachung von Personendaten verwies die Antragstellerin erneut auf ihre in vorgängigen Stellungnahmen gemachten Ausführungen (Ziff. 5 und 7).

E. 10

Am selben Tag reichte die Antragstellerin auch einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Darin machte sie einerseits geltend, dass ihres Erachtens weitere Dokumente vorhanden sein müssen, die ihr bis anhin nicht zugestellt worden seien. Andererseits verlangte sie die Beurteilung der geschwärzten Personendaten. Es gehe ihr "insbesondere um die Handlungen des Departementsvorstehers des GS-UVEK."

E. 11

Mit Schreiben vom 23. Januar 2024 bestätigte der Beauftragte gegenüber der Antragstellerin den Eingang des Schlichtungsantrags und forderte gleichentags das GS UVEK dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.

E. 12

Mit E-Mail vom 1. Februar 2024 bestätigte die Antragstellerin ihre Teilnahme an einer geplanten Schlichtungssitzung und machte unaufgefordert weitere Ausführungen betreffend ihr Auskunftsbegehren. Demnach interessierten sie insbesondere die Hintergründe für die

Festsetzung des Schwellenwerts für die Mindestanzahl der Wolfsrudel in der Schweiz sowie für den Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren in Bezug auf die Revision der Jagdverordnung und "wie dieser Entscheid intern aufgenommen worden ist." Ausserdem begehre sie Auskunft darüber, "welche Person den Schwellenwert von 12 Wolfsrudeln zu verantworten hat und wie man zu dieser Zahl gekommen ist." Sofern keine E-Mails oder Protokolle zu diesen Informationen bestünden, müsse der diese Thematik betreffende Austausch anderweitig dokumentiert sein (z.B. mittels SMS, Threema).

E. 13

Am 5. Februar 2024 reichte das GS UVEK die betroffenen Dokumente und eine Stellungnahme beim Beauftragten ein. Darin beschrieb die Behörde den Bearbeitungsprozess und den Schriftenwechsel mit der Antragstellerin. Ergänzend machte sie geltend, dass "im Zuge der Revision der Jagdverordnung diverse Drohungen – teils in schwerwiegendem Ausmass (Morddrohungen) – beim UVEK eingingen", was dazu geführt habe, alle Personendaten mit Ausnahme des Departementsvorstehers abzudecken.

4/11

E. 14

Am 11. April 2024 fand eine Schlichtungsverhandlung statt, in welcher sich die Parteien nicht einigen konnten.

E. 15

Auf die weiteren Ausführungen der Antragstellerin und des GS UVEK sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen. II Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung: A. Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

E. 16

Die Antragstellerin reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim GS UVEK ein. Dieses verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Die Antragstellerin ist als Teilnehmerin an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).

E. 17

Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.² Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben. B. Materielle Erwägungen

E. 18

Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.³

E. 19

Die Antragstellerin ist sowohl beim GS UVEK als auch beim BAFU zu der vorliegenden Thematik vorstellig geworden (Ziff. 1–3), wobei sie, soweit ersichtlich, nach Einreichung der sowieso schon äusserst umfangreichen und bisweilen offen formulierten Zugangsgesuche verschiedentlich zusätzliche Eingaben bei beiden Behörden gemacht hat, mit denen sie ihre Auskunftsbegehren mit- unter (materiell, aber auch zeitlich) weiter ausgedehnt hat. Die Zuständigkeit für die Bearbeitung eines Zugangsgesuchs ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 BGÖ. Gemäss dieser Bestimmung ist das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten an die Behörde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die nicht diesem Gesetz unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Wurde das Gesuch irrtümlicherweise bei einer Behörde eingereicht, die nicht Urheberin oder Hauptadressatin des verlangten Dokumentes ist, so obliegt es der angefragten Behörde, das Gesuch von Amtes wegen und unverzüglich der zuständigen Behörde weiterzuleiten.⁴

E. 20

Die Antragstellerin verlangt vom GS UVEK zunächst Einsicht in die Dokumente, "welche nicht [Hervorhebung im Original] bereits durch das BAFU-Gesuch vom 7. November 2023 abgedeckt sind" (Ziff. 1). In einer späteren Eingabe an das GS UVEK führt die Antragstellerin jedoch aus, dass sie sich "derzeit nur auf das BAFU-Gesuch am 7. November [bezieht]" (Ziff. 3). Zu dieser Vermischung der bei unterschiedlichen Behörden eingereichten Zugangsgesuche, die die gleiche Thematik betreffen, hält der Beauftragte Folgendes fest: Sofern sich die Zugangsgesuche auf die gleichen Unterlagen beziehen, ist es an den betroffenen Behörden zu eruieren, wer für welche Dokumente federführend ist und dementsprechend das Zugangsgesuch bearbeitet (Art. 10 BGÖ i.V.m. Art. 11 VBGÖ). Soweit ersichtlich, haben das GS UVEK und das BAFU eine entsprechende Koordination vorgenommen. Abgesehen davon ist aus den Unterlagen ersichtlich, dass der An-

2 Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024. 3 GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8. 4 BBl 2003 2019.

5/11 tragstellerin im Rahmen des vorliegend relevanten Zugangsgesuchsverfahrens vollkommen bewusst war, dass sich das GS UVEK ausschliesslich zu den bei ihm verfügbaren Dokumenten äussern kann und nicht zu denjenigen Dokumenten, die Gegenstand eines (hängigen) Zugangs- gesuchs bei einer anderen Behörde sind. Die Antragstellerin weist denn das GS UVEK explizit darauf hin, dass sie auch beim BAFU verschiedentlich Gesuche auf Zugang zu Dokumenten zum gleichen Themenbereich eingereicht habe: Sie verlange beim GS UVEK ausschliesslich zusätzliche Dokumente, die nicht vom Zugangsgesuch beim BAFU betroffen seien (Ziff. 1–3). Gegenstand des vorliegenden Schlichtungsverfahrens ist infolgedessen die Zugänglichkeit der beim GS UVEK vorhandenen amtlichen Dokumente im Sinne des Zugangsgesuchs vom 23. November 2023 gemäss den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes.

E. 21

Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetz- liche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten.⁵ Die betroffene Be- hörde hat amtliche Dokumente zugänglich zu machen oder die verlangte Auskunft über deren Inhalt zu erteilen, es sei denn, sie kann nachweisen, dass ein

Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ erfüllt ist, ein besonderer Fall von Art. 8 BGÖ vorliegt oder die Privatsphäre resp. Personendaten oder Daten juristischer Personen (Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 BGÖ) zu schützen sind. Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten obliegt der zuständigen Behörde. Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.⁶

E. 22

Das Öffentlichkeitsprinzip erstreckt sich nur auf amtliche Dokumente (Art. 5 BGÖ).⁷ Gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ gilt als amtliches Dokument jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist (Bst. a), sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist (Bst. b), und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Bst. c). Nicht als amtliche Dokumente gelten gemäss Art. 5 Abs. 3 BGÖ Dokumente, die durch eine Behörde kommerziell genutzt werden (Bst. a), nicht fertig gestellt sind (Bst. b) oder zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (Bst. c). Zur Voraussetzung gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. a BGÖ, wonach die Information "auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet" sein muss, führt der Bundesrat in seiner Botschaft aus, dass sich das Einsichtsgesuch auf ein bereits existierendes amtliches Dokument beziehen muss. Das Öffentlichkeitsprinzip bezweckt nicht, die Verwaltung zur Erstellung eines (noch) nicht existierenden Dokuments zu verpflichten.⁸

E. 23

Stellt die Verwaltung die Nichtexistenz eines Dokumentes gemäss Art. 5 BGÖ fest und bezweifelt die antragstellende Person diese Auskunft, hat der Beauftragte weitere Abklärungen vorzunehmen, um die Glaubwürdigkeit und die Ernsthaftigkeit der Vorbringen der Antragstellerin und der Verwaltung gegeneinander abwägen zu können.⁹ Zu klären ist die Frage, ob tatsächlich von einer Nichtexistenz von amtlichen Dokumenten auszugehen ist.

E. 24

Aus den vom GS UVEK im vorliegenden Verfahren beim Beauftragten eingereichten Dokumenten ist ersichtlich, dass die Behörde zahlreiche amtliche Dokumente bei sich identifiziert hat und der Antragstellerin zugänglich gemacht hat. So hat das GS UVEK der Antragstellerin verschiedene Dokumente zugestellt, namentlich Entwürfe der Revision der Jagdverordnung, inkl. der erläuternden Berichte und der Erlasstexte in der Entwurfsfassung, Protokolle und "Notes Jaunes" zu Amtrappporten zwischen dem GS UVEK und dem zuständigen BAFU sowie Korrespondenz zwischen dem GS UVEK und der Bundeskanzlei (s. Ziff. 4). Auf Nachfrage der Antragstellerin hat das GS UVEK erneut seinen Dokumentenbestand überprüft und gegenüber der Antragstellerin bestätigt, dass "es bei uns im Haus keine weiteren Dokumente" gibt. Die Behörde hat der Antragstellerin mitgeteilt, dass "die erneute Nachfrage bei den Sachbearbeitern keine zusätzlichen Ergebnisse lieferten."

5 BGE 142 II 340 E. 2.2. 6 Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1 m.w.N. 7 BBl 2003 1190; ROBERT BÜHLER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl., Basel 2014 (zit.: BSK BGÖ), Art. 5 BGÖ Rz. 4 und 6; NUSPLIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 5, Rz. 5. 8 BBl 2003 1992; vgl. auch BÜHLER, in: BSK BGÖ, Art. 5 BGÖ, Rz. 10. 9 Urteil des BVGer A-7235/2015 vom 30. Juni 2016 E. 5.4.

E. 25

Die Antragstellerin macht hingegen an verschiedenen Stellen gegenüber dem GS UVEK und dem Beauftragten geltend, dass für sie nicht nachvollziehbar sei, dass keine weiteren amtlichen Dokumente beim GS UVEK vorhanden sein sollen (s. Ziff. 5, 7, 10, 12). Sie zweifelt insbesondere an der Nichtexistenz eines Protokolls zur "Besprechung vom 23. Mai 2023" zwischen dem GS UVEK und dem BAFU. Auch müssten "Anträge an den Bundesrat" sowie Dokumente zur Vorbereitung von Diskussionen in den zuständigen Kommissionen des National- und Ständerats und "Outlook-Kalendereinträge" bestehen. Auf die von der Antragstellerin thematisierten Dokumentenkategorien und die (Nicht-)Existenz der Dokumente ist nachfolgend einzugehen.

E. 26

Outlook-Kalendereinträge: Die Antragstellerin nennt in ihrem Zugangsgesuch neben "Protokollen" und "E-Mails" explizit "Outlook-Kalendereinträge" als mögliche verlangte Dokumente, insbesondere in Bezug auf die "Besprechung vom 23. Mai 2023". Das GS UVEK macht gegenüber dem Beauftragten geltend, in Zusammenarbeit mit den in der Sache zuständigen Sachbearbeitenden das Geschäftsverwaltungssystem und E-Mail-Accounts im Hinblick auf die Prüfung und die Existenz von Dokumenten geprüft zu haben. Es geht nicht gesondert auf die Existenz von Outlook-Kalendereinträgen ein und reicht auch keine entsprechenden Dokumente beim Beauftragten ein. Bis anhin ist für den Beauftragten nicht hinreichend ersichtlich, dass das GS UVEK geprüft hat, ob Outlook-Kalendereinträge zu dieser Thematik, insbesondere am oder um den 23. Mai 2023, beim GS UVEK vorhanden sind. Der Beauftragte empfiehlt die Überprüfung hinsichtlich der Existenz der Outlook-Kalendereinträge.

E. 27

Anträge an den Bundesrat und vorbereitende Dokumente: Gegenüber dem GS UVEK führt die Antragstellerin des Weiteren aus, dass der Bundesrat entschieden habe, auf ein Vernehmlassungsverfahren zu verzichten.¹⁰ Die Anträge an den Bundesrat seien vom GS UVEK vorbereitet worden und ebenfalls von ihrem Zugangsgesuch erfasst (s. Ziff. 5). Dasselbe gelte für Dokumente zur Vorbereitung von Diskussionen in den zuständigen Kommissionen des National- und Ständerats, welche aus den bereits zugestellten Dokumenten ersichtlich seien. Vorbereitungsarbeiten müssten demnach stattgefunden haben. Das GS UVEK hat bis anhin weder gegenüber dem Beauftragten noch gegenüber der Antragstellerin Ausführungen dazu gemacht, ob oder wie es das Vorliegen dieser Dokumente konkret geprüft hat. Nach Ansicht des Beauftragten sind den Unterlagen Hinweise zu entnehmen, die die – zumindest teilweise – Existenz entsprechender Dokumente vermuten lassen. Somit hat das GS UVEK bis anhin nicht plausibel widerlegt, dass derartige Informationen bestehen könnten. Der Beauftragte empfiehlt diesbezüglich die Überprüfung des Dokumentenbestands.

E. 28

Protokoll der "Besprechung vom 23. Mai 2023": Darüber hinaus zweifelt die Antragstellerin an, dass es kein Protokoll zu der "Besprechung vom 23. Mai 2023" beim GS UVEK gibt: Im Rahmen dieser Besprechung sei beschlossen worden, auf ein Vernehmlassungsverfahren für die Revision der Jagdverordnung zu verzichten. Dies gehe aus den von der Behörde zugänglich gemachten Dokumenten hervor. Das GS UVEK lege

nicht dar, weshalb es "für diese relevante Besprechung mit dem BAFU kein amtliches Dokument gibt". Gleichzeitig räumt sie gegenüber dem Beauftragten (Ziff. 12) selbst die Möglichkeit ein, dass die von ihr ersuchten Informationen betreffend den Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren allenfalls "nicht in E-Mails oder Protokollen festgehalten worden sind", wobei sie davon ausgehe, dass "es hier SMS oder Nachrichten auf anderen Social Media Kanälen geben [wird]". Die im Rahmen der Schlichtungsverhandlung gemachten Ausführungen des GS UVEK, wonach kein Protokoll für die fragliche Sitzung erstellt wurde, sind nach Ansicht des Beauftragten hinreichend plausibel. Der Beauftragte vermag keine Hinweise zu erkennen, wonach das verlangte Protokoll existieren sollte.

E. 29

Soweit die Antragstellerin darüber hinaus ihre allgemeine Überzeugung äussert, dass beim GS UVEK weitere amtliche Dokumente vorhanden sein müssten, in denen "eine interne Beschäftigung mit der Thematik stattgefunden hat", hält der Beauftragte fest, dass sie dieses pauschale Vorbringen nicht weiter begründet.¹¹ Dies gilt sowohl für den Grund deren Existenz als auch für deren konkreten Inhalt. Hinweise darauf, dass sich zusätzliche Dokumente im Besitz des GS UVEK befinden, sind für den Beauftragten nicht erkennbar und werden von der Antragstellerin

10 S. im Allgemeinen zur Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens als Entscheid des Bundesrats Urteil des BVGer A-6585/2023 vom 19. April 2024 E. 4.4, 5.4. 11 Urteil des BVGer A-7235/2015 vom 30. Juni 2016 E. 5.4.

7/11 auch nicht konkret dargelegt. Aus den dem Beauftragten zur Verfügung gestellten Unterlagen ergeben sich ebenfalls keine Anhaltspunkte dafür, dass beim GS UVEK entsprechende Dokumente, die von ihm erstellt wurden oder die ihm übermittelt wurden, vorhanden sind. Die Ausführungen der Behörde, dass der Antragstellerin alle vorhandenen amtlichen Dokumente zugestellt wurden, sind nach Ansicht der Beauftragten unter Vorbehalt des Voranstehenden (Ziff. 26, 27) hinreichend plausibel. Aufgrund dieser Sachlage empfiehlt der Beauftragte dem GS UVEK unter Vorbehalt der Ziffern 26 und 27, an seinem Bescheid, über keine entsprechenden amtlichen Dokumente zu verfügen, festzuhalten.

E. 30

Zwischenfazit: Das GS UVEK hat bis anhin nicht hinreichend plausibel dargelegt, dass keine Outlook-Kalendereinträge, insbesondere in Bezug auf die Besprechung zwischen dem GS UVEK und dem BAFU vom oder um den 23. Mai 2023 vorliegen. Es ist darüber hinaus bis anhin nicht ersichtlich, dass das GS UVEK geprüft hat, ob fertiggestellte Entwürfe resp. vorbereitende Dokumente zum Bundesratsantrag oder zu Diskussionen in den zuständigen Kommissionen des National- und Ständerats betreffend die Revision der Jagdverordnung bei der Behörde vorhanden sind. Im Übrigen hat das GS UVEK nach Ansicht des Beauftragten glaubhaft dargetan, dass es im durch das Zugangsgesuch definierten Umfang über keine weiteren amtlichen Dokumente im Sinne von Art. 5 BGÖ verfügt, die der Antragstellerin noch nicht zugänglich gemacht wurden.

E. 31

Das GS UVEK verweigert in seiner Stellungnahme an die Antragstellerin mit Verweis auf den Datenschutz den Zugang zu den in den Dokumenten enthaltenen Personendaten. Ausserdem seien die "Namen der Mitarbeitenden für die Thematik auch nicht relevant"

(Ziff. 6). Die Behörde habe bezüglich der Namen "eine Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und den Individualinteressen vorgenommen." Aufgrund von Anfeindungen gegenüber den involvierten Personen seien die privaten Interessen höher zu gewichten. Das GS UVEK reichte dem Beauftragten im Zusammenhang mit der Revision der Jagdverordnung bei der Behörde eingegangene Drohschreiben ein.

E. 32

In ihrem Schreiben vom 29. Dezember 2023 erklärt sich die Antragstellerin mit "der Schwärzung von Namen der Sachbearbeitenden" einverstanden. Hingegen führt sie am 22. Januar 2024 gegenüber der Behörde aus, dass sie "[m]it der Schwärzung der Namen der Mitarbeitenden in den amtlichen Dokumenten [...] nicht einverstanden" sei: "Eine Person in einer leitenden Funktion kann sich nicht im gleichen Masse auf den Datenschutz berufen, wie eine Person in einer Sacharbeiterfunktion." Bei diesen sei sodann eine Nennung des Jobtitels, der Funktionsstufe und der Abteilung möglich, um einen Teilzugang zu gewähren. Insbesondere habe die Antragstellerin aber Interesse an den Personendaten des Departementsvorstehers.

E. 33

Gemäss Art. 7 Abs. 2 BGÖ wird der Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann. Ausnahmsweise kann der Zugang trotz möglicher Beeinträchtigung der Privatsphäre Dritter gewährt werden, wenn das öffentliche Interesse am Zugang überwiegt. Gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ sind Personendaten nach Möglichkeit zu anonymisieren. Daher gilt die Anonymisierungspflicht nicht absolut, sondern ist im Einzelfall zu beurteilen.¹² Sofern die Privatsphäre der betroffenen Person nicht beeinträchtigt ist, trifft die Behörde keine Anonymisierungspflicht.¹³ Eine Anonymisierung könnte in diesen Fällen sogar eine unverhältnismässige Beschränkung des Zugangsrechts sein. Verlangt eine gesuchstellende Person explizit Zugang zu Personendaten, so ist der Zugang gemäss Art. 9 Abs. 2 BGÖ nach Art. 36 DSG zu beurteilen.

E. 34

Relevant ist vorliegend Art. 36 Abs. 3 DSG. Demnach dürfen Behörden im Rahmen ihrer Informationsstätigkeit von Amtes wegen oder gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten bekannt geben, wenn die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches

¹² Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.1. ¹³ FLÜCKIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 9, Rz. 13 f.

8/11 Interesse besteht (Bst. b). Die erste Voraussetzung ergibt sich bereits aus der Definition des amtlichen Dokuments nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ.¹⁴ Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Interessenabwägung zwischen den privaten Interessen der betroffenen Personen am Schutz ihrer Privatsphäre und dem öffentlichen Interesse am Zugang zum amtlichen Dokument (und den darin enthaltenen Personendaten).¹⁵

E. 35

Vorliegend verlangt die Antragstellerin explizit die Namen involvierter Führungspersonen sowie Jobtitel, Funktionen und Abteilungen von betroffenen Sachbearbeitenden. Eine Anonymisierung der Personendaten gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ fällt demnach vorliegend

nicht bzw. nur teilweise in Betracht. Somit ist das Zugangsgesuch bezüglich der Bekanntgabe dieser Personendaten nach den Vorschriften des Datenschutzgesetzes zu beurteilen (Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 36 Abs. 3 DSG).

E. 36

Die Gewichtung der privaten Interessen hat insbesondere anhand der Natur der in Frage stehenden Daten, der Funktion bzw. der Stellung der betroffenen Personen sowie möglicher Konsequenzen der Bekanntgabe zu erfolgen.¹⁶ Hinsichtlich der Funktion und Stellung der betroffenen Person ist zu unterscheiden zwischen Personen des öffentlichen Lebens bzw. Verwaltungsangestellten in höheren Führungsfunktionen, hierarchisch nachgeordneten Verwaltungsangestellten und privaten Dritten. Verwaltungsangestellte können im Zusammenhang mit ihrer öffentlichen Funktion ihren Privatsphärenschutz nicht im gleichen Masse geltend machen wie private Dritte. Der in Art. 9 Abs. 1 BGÖ vorgesehene Schutz gilt nicht in gleichem Masse für Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung. Ihre Personendaten sind im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Funktion grundsätzlich nicht zu anonymisieren.¹⁷ Es ist jedoch auch innerhalb der Verwaltungsangestellten zwischen höheren Führungspersonen und hierarchisch nachgeordnetem Behördenpersonal zu unterscheiden. Verwaltungsangestellte in höheren Führungsfunktionen müssen sich unter Umständen auch die Bekanntgabe von besonders schützenswerten Personendaten gefallen lassen. Hierarchisch nachgeordnete Verwaltungsangestellte müssen sich zumindest gefallen lassen, dass bekannt wird, wer ein bestimmtes Dokument verfasst hat oder für ein bestimmtes Geschäft zuständig war. Unabhängig von der Stellung der Person dürfen Personendaten nicht bekanntgegeben werden, wenn dies nicht (leicht) wiedergutzumachende Nachteile für die Betroffenen zur Folge hat.¹⁸ Rechtserhebliche Interessen können in diesem Zusammenhang bspw. Beeinträchtigung des beruflichen Ansehens, des Rufes oder der beruflichen Stellung sein.¹⁹ Nicht jede Bekanntgabe von Personendaten stellt eine Verletzung der Privatsphäre dar, die eine systematische Verweigerung des Zugangs zu dem ersuchten Dokument rechtfertigen könnte. Die Gefahr einer ernsthaften Schädigung der Persönlichkeit muss mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen. Mithin muss die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig sein. Geringfügige bloss unangenehme Konsequenzen reichen nicht aus, um ein überwiegendes privates Interesse geltend zu machen, ebenso wenig, wenn eine Beeinträchtigung der Persönlichkeit lediglich denkbar bzw. entfernt möglich ist.²⁰

E. 37

Gleichzeitig ist das öffentliche Interesse am Zugang zu amtlichen Dokumenten zu berücksichtigen. Zum (allgemeinen) Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung (Art. 1 BGÖ) können weitere besondere Informationsinteressen der Öffentlichkeit treten.²¹ Gemäss Art. 6 Abs. 2 VBGÖ kann das öffentliche Interesse am Zugang namentlich dann überwiegen, wenn die Zugänglichkeit einem besonderen Informationsinteresse aufgrund wichtiger Vorkommnisse dient (Bst. a), wenn die Zugänglichkeit dem Schutz spezifischer öffentlicher Interessen dient, insbesondere dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit (Bst. b), oder wenn die Person, deren Privatsphäre durch die Zugänglichkeit beeinträchtigt werden könnte, zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung steht, aus der ihr bedeutende Vorteile erwachsen (Bst. c).

14 BVGE 2011/52 E. 7.1.1. 15 Mit Bezug auf die Vorgängerbestimmung in Art. 19 aDSG, aber übertragbar: Urteil des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 7. 16 Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.3. 17 Urteil des BGer 1C_59/2020 vom 20. November 2020 E. 4.6.1. 18 Vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.1.3.1; A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.2. 19 BGE 142 II 340 E. 4.6.8. 20 Urteil des BGer 1C_14/2016 vom 23. Juni 2016 E. 3.4; Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.3. 21 Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.5.

9/11

E. 38

Unter Berücksichtigung des Gesagten werden nachstehend die in den verlangten Dokumenten enthaltenen verschiedenen Kategorien von Personendaten behandelt: - Personendaten des Departementsvorstehers GS UVEK: Es ist zu bemerken, dass die Personendaten des Departementsvorsteher in keinem der zugänglich gemachten Dokumente abgedeckt wurden. - Personendaten von Verwaltungsangestellten in höheren und höchsten Führungsfunktionen: Laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind Personendaten von höheren (und höchsten) Führungspersonen bei Ausübung ihrer Funktion grundsätzlich nicht zu anonymisieren.²² Angesichts der bei der Behörde eingegangenen Drohschreiben sind nach Ansicht des Beauftragten vorliegend jedoch nur Personendaten von denjenigen Personen zugänglich zu machen, die aufgrund ihrer Stellung als höchste Führungspersonen in der Regel an Amtrapporten zwischen einem Fachamt und dem Generalsekretariat teilnehmen. Für die Verwaltungsangestellten, die zwar eine Führungsfunktion in der Verwaltung innehaben (z.B. Sektions- oder Abteilungsleitende), aber aufgrund des thematischen Bezugs nur ausnahmsweise an den hier interessierenden Amtrapporten und Besprechungen mit dem Departementsvorsteher teilgenommen haben, kann nach Ansicht des Beauftragten hingegen an den Abdeckungen festgehalten werden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Zugänglichmachung dieser Personendaten zu nicht (leicht) wiedergutzumachenden Nachteilen für die betroffenen Personen führen könnten. Der Beauftragte empfiehlt somit im vorliegenden Fall die ausnahmsweise Abdeckung der Personendaten der Verwaltungsangestellten in höheren Führungsfunktionen. Personendaten von Verwaltungsangestellten in höchsten Führungsfunktionen sind nach Ansicht des Beauftragten entsprechend des Öffentlichkeitsgesetzes und der Rechtsprechung offenzulegen. - Personendaten von Verwaltungsangestellten in hierarchisch nachgeordneten Funktionen: Das GS UVEK konnte gegenüber dem Beauftragten glaubhaft machen, dass die vorliegende Thematik vermehrte – ernstzunehmende – Anfeindungen ausgelöst hat. Der Beauftragte empfiehlt somit die Namen der hierarchisch nachgeordneten Verwaltungsangestellten abzudecken. Die von der Antragstellerin vorgeschlagene Zugänglichmachung der Funktionsbezeichnungen, des Jobtitels sowie der Abteilung lassen nach Ansicht des Beauftragten eine – zumindest teilweise – Identifizierung der in den Dokumenten erwähnten Personen zu, weshalb auch diese Angaben im vorliegenden Fall ausnahmsweise nicht zugänglich zu machen sind.

E. 39

Zusammengefasst gelangt der Beauftragte zu folgendem Ergebnis:

E. 39.1

Aufgrund der vorangegangenen Ausführungen empfiehlt der Beauftragte dem GS UVEK, die Existenz von folgenden amtlichen Dokumenten im Sinne des Zugangsgesuchs nochmal zu prüfen (Ziff. 30): - Outlook-Kalendereinträge vom und um den 23. Mai 2023, - Anträge an den Bundesrat bzw. vorbereitende Dokumente zum Bundesratsantrag - Vorbereitende Dokumente zu Diskussionen in den zuständigen Kommissionen des National- und Ständerats betreffend die Revision der Jagdverordnung. Kommt die Behörde zum Schluss, dass es über keine diesbezüglichen Dokumente verfügt, hält es die Nichtexistenz aus verfahrensökonomischen Gründen in einer Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) fest. Sind Dokumente vorhanden, gewährt das GS UVEK den Zugang zu diesen im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes und der Rechtsprechung. Kommt das GS UVEK zum Schluss, dass der Zugang zu diesen Dokumenten verweigert oder nur eingeschränkt gewährt werden kann, erlässt das GS UVEK wiederum aus verfahrensökonomischen Gründen eine Verfügung.

E. 39.2

Im Übrigen hält das GS UVEK an seinem Bescheid fest, über keine amtlichen Dokumente im Sinne des Zugangsgesuchs zu verfügen, welche es selbst erstellt oder von Dritten, die nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehen, als Hauptadressat erhalten hat und welche der Antragstellerin noch nicht zugänglich gemacht wurden (s. Ziff. 28, 29).

E. 39.3

Hinsichtlich der in den zugänglich gemachten Dokumenten erwähnten höchsten Führungspersonen gibt das GS UVEK die Personendaten entsprechend den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes

22 Urteil des BGer 1C_59/2020 vom 20. November 2020 E. 4.6.1.

10/11 zes und der Rechtsprechung bekannt. Darüber hinaus kann das GS UVEK an der Zugangsverweigerung zu den übrigen Personendaten festhalten (Ziff. 38). Aus verfahrensökonomischen Gründen empfiehlt der Beauftragte dem GS UVEK, nach der Durchführung allfälliger Anhörungen nach Art. 11 BGÖ bei höchsten Führungspersonen oder bei einer Zugangsverweigerung nach Art. 7 Abs. 2 bzw. Art. 9 BGÖ direkt eine Verfügung zu erlassen. Zur Wahrung des rechtlichen Gehörs genügt es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts,²³ dass betroffene Dritte vor Erlass der Verfügung zumindest einmal Gelegenheit erhalten, sich zur Sache zu äussern und im Rahmen einer entsprechenden Stellungnahme im Verfügungsverfahren allenfalls vorhandene private Interessen geltend machen können. III Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte:

E. 40

Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation überprüft im Sinne von Ziffer 39.1. seinen Bestand vorhandener Dokumente und gewährt nach erfolgter Beurteilung den Zugang entsprechend den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes und der Rechtsprechung. Kommt das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation im Rahmen der Überprüfung des Dokumentenbestandes zum Ergebnis, dass es über keine diesbezüglichen Dokumente verfügt oder es den Zugang einschränkt bzw. verweigert, hält es dies zuhanden der Antragstellerin in einer Verfügung fest.

E. 41

Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation gewährt Zugang zu den Personendaten entsprechend den Ausführungen in Ziffer 39.3. Aus verfahrensökonomischen Gründen empfiehlt der Beauftragte dem GS UVEK, nach der Durchführung allfälliger Anhörungen nach Art. 11 BGÖ oder bei einer Zugangsverweigerung nach Art. 7 Abs. 2 bzw. Art. 9 BGÖ direkt eine Verfügung zu erlassen.

E. 42

Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation hält im Übrigen an seinem Bescheid fest, über keine amtlichen Dokumente im Sinne des Zugangsgesuchs zu verfügen, welche es selbst erstellt oder von Dritten, die nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehen, als Hauptadressat erhalten hat und welche der Antragstellerin noch nicht zugänglich gemacht wurden (Ziff. 39.2.).

E. 43

Die Antragstellerin kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs.1 BGÖ).

E. 44

Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).

E. 45

Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).

E. 46

Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragstellerin anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).

23 Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 4.1.4.

11/11

E. 47

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

X.__(Antragstellerin)

- Einschreiben mit Rückschein (R)

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
Generalsekretariat Bundeshaus Nord 3003 Bern

E. 48

Eine Kopie dieser Empfehlung geht an: - Bundesamt für Umwelt, Abteilung Recht (per A-Post)

Reto Ammann Leiter Direktionsbereich Öffentlichkeitsprinzip
Lena Hehemann Juristin
Direktionsbereich Öffentlichkeitsprinzip

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