



20. Juni 2019

Prüfbericht «Behandlung BGÖ-Gesuche im VBS»

Abklärung A 2019-05



Frau
Bundesrätin Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 20. Juni 2019

Prüfbericht «Behandlung BGÖ-Gesuche im VBS»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd

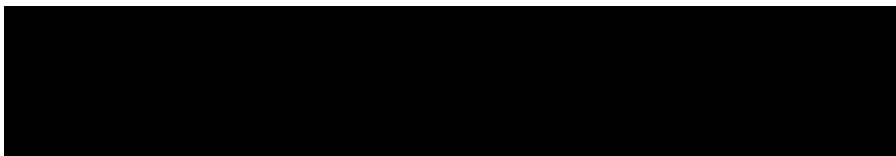
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Behandlung BGÖ-Gesuche im VBS» zukommen. Unsere Prüfarbeiten fanden zwischen April und Mai 2019 statt. Den vorliegenden Bericht haben wir mit unseren Ansprechpartnern besprochen. Die Stellungnahmen der Departementsbereiche zu unserem Bericht sind in Kapitel 9 ersichtlich.

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den internationalen Standards für die berufliche Praxis der internen Revision durchgeführt.

Sollten Sie Fragen zu unserem Bericht haben, stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Interne Revision VBS



Verteiler
– DU C VBS





1 Das Leben des Öffentlichkeitsprinzips ist eine Managementaufgabe

«My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government».

Barack Obama, 44th U.S. President

Im Jahr 1966 unterzeichnete der damalige Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika, Lyndon B. Johnson, den so genannten «Freedom of Information Act» (kurz FOIA). Dieses Gesetz ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern – und damit auch der Presse – den Zugang zu Informationen und Daten von Verwaltung und Regierung. Hauptziel ist, die Transparenz in den staatlichen Einrichtungen zu fördern.

Präsident Obama deutete am Anfang seiner Amtszeit mit dem persönlichen Versprechen an, dass auch Jahrzehnte nach der Einführung des FOIA ein erheblicher Interpretationsspielraum besteht, wie diesem Gesetz in der täglichen Verwaltungspraxis nachgelebt werden kann. Mit seinem «Tone at the Top» – also seinem persönlichen Verhalten und seiner Kommunikation – legte er jedoch gleichzeitig die moralischen und ethischen Standards fest, welche in seiner Verwaltung Anwendung finden. Mit dem offenen und transparenten Verwaltungshandeln wollte er das Vertrauen der Öffentlichkeit gewinnen und damit die Demokratie stärken.

2 Das Öffentlichkeitsgesetz in Kürze

2.1 Allgemein

Am 1. Juli 2006 wurde das BGÖ¹ in der Schweiz in Kraft gesetzt und brachte damit in der Bundesverwaltung den Wechsel vom Geheimhaltungsgrundsatz hin zum Öffentlichkeitsprinzip. Damit wurde der freie und einfache Zugang zu amtlichen Dokumenten der Bundesverwaltung ermöglicht. Die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips soll die Transparenz in der Organisation und bei den Tätigkeiten der Verwaltung fördern. Es trägt zur Information der Öffentlichkeit bei, indem es den Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleistet, und schafft damit zusätzliches Vertrauen in Staat und Behörden. Zudem soll das Verwaltungshandeln durch die grössere Transparenz besser durchschaubar und nachvollziehbar gemacht werden.

¹ Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3)



2.2 Zugangsverfahren

Gestützt auf das BGÖ kann jedermann Zugang zu amtlichen Dokumenten verlangen. Es genügt, ein Gesuch an diejenige Verwaltungseinheit (VE) zu richten, die ein Dokument erstellt oder empfangen hat. Das Zugangsrecht kann jedoch eingeschränkt oder verweigert werden, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen dies erfordern. Die Behandlung eines Zugangsgesuchs ist grundsätzlich gebührenpflichtig. Wenn die zuständige Behörde den Zugang zu amtlichen Dokumenten verweigert, einschränkt oder aufschiebt, kann der Gesuchsteller² einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) verlangen. Wenn das Schlichtungsverfahren nicht zu einer einvernehmlichen Lösung führt, gibt der EDÖB in einer Empfehlung seine juristische Einschätzung zur weiteren Behandlung des Falles ab. Wird die Empfehlung des EDÖB von den Beteiligten nicht akzeptiert, erlässt die zuständige Behörde eine Verfügung, die vor Gericht angefochten werden kann.

2.3 Amtliches Dokument

Die folgenden drei Bedingungen müssen kumulativ erfüllt sein, damit die Kriterien eines «amtlichen Dokuments» erfüllt sind:

- Die Information muss auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sein;
- sie muss sich im Besitz einer Behörde befinden; und
- sie muss die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen.

Die erste Bedingung bestimmt den Begriff des Dokuments und unterscheidet ihn vom weiter gefassten Begriff der Information. Die beiden weiteren Bedingungen präzisieren den Ausdruck «amtlich», indem einerseits auf eine persönliche (im Besitz einer Behörde befindlich), andererseits auf eine sachliche Voraussetzung (Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffend) Bezug genommen wird. Auch virtuelle Dokumente gelten als amtliche Dokumente.³

2.4 Ausnahmen

Artikel 7 des BGÖ legt dar, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden kann, wenn damit zum Beispiel die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet, Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden oder wenn die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt wird.

² Aus Gründen der Lesbarkeit wird bei Personenbezeichnungen die männliche Form gewählt, es ist jedoch immer die weibliche Form mitgemeint.

³ Botschaft (03.013) zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, S. 1990 + 1991



2.5 Aktive und passive Information

Wichtig erscheint uns im Zusammenhang mit dieser Prüfung, dass das BGÖ nur den Zugang zu amtlichen Dokumenten auf Gesuch hin (Hol-Prinzip) regelt, die sogenannte passive Informationstätigkeit. Es verpflichtet nicht zur Publikation bestimmter Dokumente und es stellt keine Rechtsgrundlage zur Publikation bestimmter (insbesondere personenbezogener) Informationen dar. Es sieht zudem keine Einschränkungen der aktiven Informationstätigkeit der Behörden – und der damit verbundenen freiwilligen Publikation von Dokumenten – vor.⁴

3 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Die Chefin VBS beauftragte am 20. Februar 2019 die Interne Revision VBS, die Einhaltung des Öffentlichkeitsprinzips im VBS zu prüfen. Für diese Prüfung wählten wir ein risikoorientiertes Vorgehen. Wir analysierten Grundlagendokumente und führten Befragungen der Öffentlichkeitsberater in den Departementsbereichen sowie des Stellvertretenden Chefs der Kommunikation VBS durch. Zur vertieften Meinungsbildung unterhielten wir uns zudem mit dem

- Leiter Öffentlichkeitsprinzip des EDÖB
- Öffentlichkeitsbeauftragten des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
- Geschäftsführer des Vereins «Oeffentlichkeitsgesetz.ch»

Unsere statistischen Angaben (siehe Anhang) stammen aus dem jährlich publizierten Tätigkeitsbericht des EDÖB.

Im Rahmen unserer Arbeiten nahmen wir keine juristischen Beurteilungen von einzelnen BGÖ-Gesuchen vor. Ebenfalls untersuchten wir die Gebührenthematik nicht im Detail.

4 Würdigung

Während unserer Prüfung trafen wir ausnahmslos engagierte Interviewpartner an, die uns unterstützt und Informationen transparent zur Verfügung gestellt haben. Zudem gewannen wir den Eindruck, dass all unseren Ansprechpersonen die Handhabung des Öffentlichkeitsprinzips im VBS ein wichtiges Anliegen ist.

Wir bedanken uns bei allen Beteiligten für die zielführende Zusammenarbeit. Ein besonderer Dank geht an Herrn Reto Ammann sowie Frau Annina Keller vom EDÖB, Herrn Raynald

⁴ Merkblatt Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung vom 7. August 2013, Seite 7

Vauthier vom EDA und Herrn Martin Stoll von der Geschäftsstelle des Vereins «Öffentlichkeitsgesetz.ch». Die aufschlussreichen Diskussionen ermöglichten uns, eine entsprechende Aussensicht einzunehmen und damit die Thematik noch vertiefter zu beleuchten.

5 Die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips im VBS

Im VBS regeln Weisungen der damaligen Generalsekretärin vom 14. Oktober 2011 die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips. Darin wird festgehalten, dass der Vollzug der rechtlichen Erlasse zum Öffentlichkeitsprinzip *dezentral* in den VE erfolgt. Diese bestimmen mindestens einen Öffentlichkeitsberater in ihrem Bereich, der die Bearbeitung der Zugangsgesuche koordiniert und für den rechtlich korrekten Ablauf der Verfahren verantwortlich ist. Die Weisungen besagen zusätzlich, dass Anfragen von Medienschaffenden direkt von der Kommunikation VBS oder den Informations- und Kommunikationsstellen der jeweiligen VE bearbeitet werden. Die Herausgabe amtlicher Dokumente von diesen Stellen soll im Einvernehmen mit den zuständigen VE erfolgen.

Zudem wird festgehalten, dass die Öffentlichkeitsberater im Departement einen regelmässigen Gedankenaustausch pflegen. Das Generalsekretariat VBS (GS-VBS) ist für die Organisation dieser Konferenz verantwortlich. Es soll auch je ein Vertreter der Kommunikation VBS sowie der Abteilung Informations- und Objektschutz teilnehmen. Die Öffentlichkeitsberater in den VE erstellen zudem jährlich eine Statistik über die Bewirtschaftung aller Zugangsgesuche (für Details siehe Anhang). Diese wird jeweils über den Öffentlichkeitsberater im GS-VBS an den EDÖB übermittelt. Dieser wiederum publiziert die Statistiken aller Departemente in seinem jährlichen Tätigkeitsbericht.

Am 7. Dezember 2016 verlängerte der damalige Departementschef die Anwendung der Weisung bis zum 31. Dezember 2021.

6 Erkenntnisse und Denkanstösse

Basierend auf unseren Prüfarbeiten kommen wir zum Schluss, dass im VBS die rechtlichen Vorgaben zum Öffentlichkeitsprinzip eingehalten werden. Trotzdem zeigen wir nachfolgend vier Themenbereiche auf, in welchen noch Verfeinerungen erzielt werden können:

6.1 Den «Tone at the Top» zum Öffentlichkeitsprinzip weiter ausprägen

Feststellung: Das BGÖ ist ein relativ junges Gesetz. Daher überrascht es nicht, dass wir während unserer Prüfung noch gewisse Vorbehalte gegenüber dieser Transparenzbestimmung festgestellt haben. Der angestrebte Paradigmenwechsel (weg vom Geheimhaltungsprinzip hin zum Öffentlichkeitsprinzip) ist aus unserer Sicht immer noch am Laufen und der diesbezügliche Kulturwandel noch nicht abgeschlossen. In den Interviews wurde teilweise

erwähnt, dass das BGÖ von Kadermitarbeitenden des VBS gelegentlich auch als Gefahr betrachtet wird und dessen Chancen noch zu wenig erkannt werden. Dies kann gelegentlich dazu führen, dass zwischen Linienvorgesetzten und Öffentlichkeitsberatern unterschiedliche Haltungen bezüglich der konkreten Gesetzesanwendung bestehen.

Beurteilung: Wir gewannen den Eindruck, dass bei der praktischen Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips auch in der Schweiz ein grosser Handlungsspielraum besteht. Daher fördert eine klare Haltung der Topkader zum transparenten Verwaltungshandeln einerseits die offene Kultur und führt andererseits zur Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes im Sinne des Gesetzgebers. Insgesamt stärkt genau dies das Vertrauen der Öffentlichkeit in das VBS weiter. Mit einem gelebten «Tone at the Top» zur Transparenz kann die oberste Führung im Departement der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips zusätzlichen Schwung verleihen.

6.2 Die Möglichkeit der aktiven Publikation noch vermehrt nutzen

Feststellung: Immer öfter machen VE im VBS von der aktiven Publikation von amtlichen Dokumenten Gebrauch (z.B. Projektbericht VBS oder die Compliance-Grundsätze der Gruppe Verteidigung). Solche Dokumente legen gegenüber dem Steuerzahler die Mittelverwendung offen und zeigen, dass im VBS durchaus auch ein selbstkritisches Verwaltungshandeln gelebt wird.

Beurteilung: Das Erstellen von öffentlichen Dokumenten bindet Ressourcen. Dennoch vertreten wir die Haltung, dass eine Publikation, die aus eigenem Antrieb heraus erfolgt, eine clevere Form der BGÖ-Anwendung darstellt. Damit zeigt das VBS gegen aussen, welche Themen es bewegen. Eine aktive Publikation von amtlichen Dokumenten macht das Handeln von VE verständlich und stellt die Nachvollziehbarkeit her. Diese Form der Publikation kann durchaus auch als Marketinginstrument genutzt werden.

6.3 Umfassend abwägen, ob ein Schlichtungs-/Gerichtsverfahren notwendig ist

Feststellung: Die Ausnahmen (siehe Abschnitt 2.4) haben für das VBS mit seinen Tätigkeiten in den Bereichen, Landesverteidigung, Bevölkerungsschutz, Informationsgewinnung und Beschaffungswesen durchaus eine Relevanz. Bei der Abwägung, ob amtliche Dokumente aus diesen Bereichen veröffentlicht werden sollen, können Spannungsfelder auftreten, da die Grenzen der Transparenz teilweise nicht in jedem Fall klar gezogen werden können. Jedoch stellten wir fest, dass früher VE des VBS in Schlichtungs-/Gerichtsverfahren eingetreten sind und während den Verhandlungen keine rechtlich relevanten Argumente vorbringen konnten. Dadurch konnte der Eindruck entstehen, dass es sich um eine absichtliche Zeitverzögerungs- oder Blockierungstaktik handelt, was dem Image des VBS nicht förderlich ist. Alle unsere Ansprechpersonen äusserten sich dahingehend, dass der *persönliche Dialog* mit den Gesuchstellenden – ausserhalb von formalen Verfahren – immer das beste Mittel ist, um auf deren Anliegen einzugehen und zielführende Lösungen zu suchen.

Beurteilung: Das Begehen des Verfahrensweges im Rahmen von Zugangsgesuchen ist ein legitimes Mittel. Wird während einem solchen Verfahren jedoch festgestellt, dass keine haltbaren Argumente vorliegen, welche das Zurückhalten von amtlichen Dokumenten rechtfertigen, kann dadurch ein *Imageschaden für das VBS* entstehen. Dieser wirkt umso schwerer, da dadurch auch andere Bestrebungen zur Förderung der Transparenz (erarbeiteter Goodwill) wieder zunichtegemacht werden.

6.4 In den BGÖ-Statistiken die Zugangsgesuche vollständig abbilden

Feststellung: Die Analyse der BGÖ-Statistiken der Jahre 2015 bis 2018 (siehe Anhang) zeigt folgende zwei Sachverhalte: Im Vergleich mit anderen Departementen

- erfasst das VBS weniger Zugangsgesuche; und
- verweigert das VBS im Verhältnis zu den Zugangsgesuchen überdurchschnittlich oft die Einsichtnahme in amtliche Dokumente (oder gewährt nur teilweisen Zugang).

Auffallend ist zudem, dass das EDA jedes Jahr mit Abstand am meisten Zugangsgesuche erhält und zudem überdurchschnittlich oft Einsicht gewährt.

Exkurs BGÖ-Bewirtschaftung im EDA: Im Gegensatz zum VBS werden alle Zugangsgesuche im EDA zentral in der Fachstelle Datenschutz, Öffentlichkeitsprinzip und Informationssicherheit EDA (Rechtsdienst EDA) bewirtschaftet, obwohl dieses Departement über äusserst dezentrale Strukturen verfügt. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass

- eine Übersicht besteht, welche Dokumente im Departement veröffentlicht werden;
- dem Grundsatz «access to one, access to all» nachgelebt werden kann; und
- Einheitlichkeit bei der Bewirtschaftung der Zugangsgesuche besteht, da eine kleine Anzahl von Mitarbeitenden ausschliesslich BGÖ Fragen bearbeitet.

Unsere Abklärungen haben ergeben, dass im VBS nicht alle Zugangsgesuche statistisch erfasst werden. Die Öffentlichkeitsberater in den Departementsbereichen geben mehrheitlich an, dass nur formalisierte Zugangsgesuche in die Statistiken einfließen, die einer rechtlichen Beurteilung bedürfen. Anfragen für amtliche Dokumente, welche zum Beispiel von den Kommunikationsverantwortlichen oder Linienvorgesetzten direkt herausgegeben werden, finden nicht Niederschlag in der BGÖ-Statistik. Dadurch stellt sich das VBS gegen aussen intransparenter dar, als es tatsächlich ist.

Beurteilung: Wir erlangten den Eindruck, dass den jährlichen BGÖ-Statistiken eine nicht unerhebliche Bedeutung zu kommt, da die vom EDÖB publizierte Zahlen hauptsächlich von Medienschaffenden verwertet werden (siehe z.B. www.oeffentlichkeitsgesetz.ch). Dass die BGÖ-Statistiken des VBS in der Vergangenheit nicht der Realität entsprachen, erachten wir als Defizit. In Zukunft sollten aus unserer Sicht auch telefonisch eingehende Zugangsgesuche, denen umgehend entsprochen wird, *statistisch erfasst* werden. Dazu ist jedoch ein engeres Zusammenspiel zwischen Öffentlichkeitsberatern, Kommunikationsverantwortlichen und Linienvorgesetzten notwendig.



7 Fazit

Im VBS hat sich die Anwendung des BGÖ grundsätzlich etabliert und die diesbezüglichen Vorgaben werden eingehalten. Jedoch wirkt unser Departement gegen aussen gelegentlich noch als intransparent und verschlossen. Dies mag einerseits an den sensitiven Themenbereichen Landesverteidigung, Bevölkerungsschutz, Informationsgewinnung und Beschaffungswesen liegen. Hierzu gilt es festzuhalten, dass das BGÖ den Zugang zu amtlichen Dokumenten explizit einschränkt oder gar verweigert, wenn durch deren Veröffentlichung die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden könnte. Andererseits stellen wir aber auch fest, dass nicht alle Zugangsgesuche in den Statistiken abgebildet werden, was das VBS schlussendlich intransparenter darstellt, als es tatsächlich ist. Insgesamt kommen wir zum Schluss, dass der Paradigmenwechsel «weg vom Geheimhaltungsprinzip – hin zum Öffentlichkeitsprinzip» im VBS noch nicht abgeschlossen ist. Der Departementsleitung kommt bei diesem jetzt stattfindenden Kulturwandel eine Schlüsselrolle zu. Mit einem klaren «Tone at the Top» kann sich das VBS in naher Zukunft noch weiter in Richtung Transparenz bewegen. Dies würde das Image des Departements weiter fördern.

8 Empfehlungen

Basierend auf unseren Feststellungen und Beurteilungen empfehlen wir

- 1) dem Generalsekretariat VBS, die departementsinterne Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in einer der nächsten Departementsleitungssitzungen zu traktandieren und einen Austausch darüber zu führen. Allenfalls ergeben sich aus der Diskussion gewisse Massnahmen, mit welchen die Transparenz weiter gefördert werden kann.
- 2) den Direktunterstellten der Chefin VBS, in ihren Geschäftsleitungssitzungen – begleitet von den jeweiligen Öffentlichkeitsberatern – das Thema ebenfalls aufzunehmen und einen Austausch zur Thematik zu führen. Allenfalls ergeben sich aus der Diskussion gewisse Massnahmen, mit welchen die Transparenz weiter gefördert werden kann.
- 3) den Öffentlichkeitsberatern im Departement, den gegenseitigen Gedankenaustausch weiter auszubauen sowie den Kontakt mit den Kommunikationsverantwortlichen und den Linienvorgesetzten im Departement weiter zu vertiefen. Dies mit der Zielsetzung, die Transparenz im Departement weiter zu erhöhen, die Bewirtschaftung der Gesuche weiter zu optimieren und die statistischen Angaben, welche an den EDÖB übermittelt werden, möglichst vollständig zu erfassen. Zu Letzterem muss sich jedoch der dafür notwendige administrative Aufwand im angemessenen Rahmen halten.

9 Stellungnahmen

Generalsekretariat VBS

Mit den Empfehlungen 1 und 2 sind wir einverstanden. Die Empfehlung 3 wird vom Öffentlichkeitsberater VBS/GS-VBS und seinem Stellvertreter gemäss den geltenden Weisungen und im Rahmen der vorhandenen Ressourcen bereits seit Jahren gelebt. Zur empfohlenen Vervollständigung der statistischen Angaben werden wir die Umsetzung insbesondere folgender Massnahme prüfen: Anweisung an alle GS-Mitarbeitende, die ein amtliches Dokument auf Anfrage herauszugeben beabsichtigen, grundsätzlich vorgängig mit der Kommunikation VBS oder dem Öffentlichkeitsberater GS-VBS bzw. seinem Stv. Kontakt aufzunehmen; die Kommunikation VBS meldet auch die Behandlung (Herausgabe etc.) solcher Dokumente dem Öffentlichkeitsberater GS-VBS, der für die entsprechende Erfassung in der jährlichen Statistik des GS-VBS zuhanden des EDÖB besorgt ist.

Nachrichtendienst des Bundes

Der NDB hat keine Bemerkungen zum Prüfbericht.

Gruppe Verteidigung

Wir danken für die Zustellung des Entwurfes "Prüfbericht – Behandlung BGÖ-Gesuche im VBS" und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Zu Ziff. 2 (generell): Hier wäre unseres Erachtens ein differenzierter Bezug auf die Problematik von aufwändigen und damit grundsätzlich "gebührenpflichtigen" Zugangsgesuchen sinnvoll. Zur Gebührenerhebung finden sich Bestimmungen in der Öffentlichkeitsgesetzgebung und in der Allgemeinen Gebührenverordnung. Zudem hat dazu sowohl die GSK am 22.11.2013 Empfehlungen abgegeben als auch der C VBS mit Schreiben vom 18.2.2015 die Gebührenerhebung bei Zugangsgesuchen geregelt. Eine Problematik hat sich bei Zugangsgesuchen, welche verschiedene Departementsbereiche, oder sogar verschiedene Departemente betrifft akzentuiert. Hier erfolgt die Koordination oft noch nicht, bzw. ad hoc, was in Anbetracht der Zeitverhältnisse nicht zielführend ist (vgl. unten Ziff. 5 Abs. 2 & 3). Schliesslich wäre darauf hinzuweisen, dass gerade die Bearbeitung von Zugangsgesuchen, mit denen der Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten gefordert wird, oftmals aufwändig ist (Rechtsgüterabwägung/Einverständnis der Betroffenen). Dazu gehören beispielsweise auch Protokolle mit Wortmeldungen diverser Personen oder Protokolle von Arbeitsgruppen/Thinktanks mit externen Experten, welche bereits vor der Aufnahme der Arbeiten explizit wünschen, in der Öffentlichkeit nicht namentlich genannt zu werden.

Zu Ziff. 5 Abs. 2 & 3: Es ist richtig, dass Zugangsgesuche betreffend die Gruppe V grundsätzlich über die Komm V eingehen sollten, bzw. die Komm V über den Eingang mindestens orientiert werden sollte. Dagegen ist die Beantwortung von Zugangsgesuchen Sache der zuständigen Verfasser in den entsprechenden Verwaltungseinheiten. Die Begleitung

erfolgt nicht in erster Linie durch die Komm V sondern durch die hierfür eingesetzten Öffentlichkeitsverantwortlichen der Verwaltungseinheiten und nötigenfalls durch die Öffentlichkeitsberater im Recht V. Es wäre wünschenswert, wenn der Austausch auf Stufe VBS im Hinblick auf die einheitliche Praxis und die Koordination bei Zugangsgesuchen, welche verschiedene Verwaltungseinheiten im und ausserhalb des VBS betreffen, "intensiviert" würde.

Zu Ziff. 5 & 6: Gerade aufgrund der Heterogenität unseres Departements und auch innerhalb der einzelnen Departementsbereiche, vorab der Gruppe V, hätten wir eine gruppen-, bzw. ämterbezogene Auswertung, bezogen auf die einzelnen im Prüfbericht aufgeführten Punkte begrüsst. Es ist davon auszugehen, dass die Organisation betreffend die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips in der Gruppe V vermutlich nicht derjenigen des BASPO entspricht. Die Nutzung der aktiven Publikation begrüssen wir, wurde diese doch bereits vom ehemaligen C VBS, U. Maurer angeregt.

Zu Ziff. 6.3: Die Beantwortung von Zugangsgesuchen sollte sich nicht am Massstab der Imagepflege orientieren, sondern an der Beurteilung, ob Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip in der Sache vorliegen. Immerhin enthalten amtliche Dokumenten der Gruppe V oft auch Angaben aus den Bereichen der inneren und äusseren Sicherheit oder der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen. Bei der Beurteilung der Zugangsgewährung zu diesen Dokumenten muss dem Geheimhaltungsvorbehalt entsprechend Rechnung getragen werden.

Zu Ziff. 6.4: Grundsätzlich ist der Verfasser, bzw. die verfassende Verwaltungseinheit, i.d.R. ein Amt, zuständig für die Beurteilung eines Zugangsgesuches. Die Forderung nach einer "vollständigen Abbildung" aller Zugangsgesuche in der BGÖ-Statistik steht einerseits im Widerspruch zur Forderung der Nutzung der aktiven Publikation und andererseits zum administrativen Aufwand. Wir halten dafür, dass auch künftig Zugangsgesuche erfasst werden, die vom Verfasser, deren Öffentlichkeitsverantwortlichen, allenfalls in Zusammenarbeit mit den Öffentlichkeitsberatern mehr oder weniger aufwändig beurteilt werden müssen. Der Exkurs der BGÖ-Bewirtschaftung im EDA, bei welchem die Zugangsgesuche zentral vom Rechtsdienst im GS VBS bewirtschaftet werden, rechtfertigt sich gerade aufgrund dessen dezentraler Struktur. Allerdings widerspricht diese Bewirtschaftungsmethode dem Grundsatz, dass der Verfasser, - und das ist in der Regel nicht der Rechtsdienst -, Zugangsgesuche beurteilen soll. In VBS, bzw. der Gruppe V nimmt der Rechtsdienst dagegen die Funktion des Öffentlichkeits- und Rechtsberaters wahr und kann den Verfasser, z.B. im Schlichtungsverfahren, begleiten und im Beschwerdeverfahren vertreten. Zudem nimmt der Öffentlichkeitsberater im GS VBS eine koordinierende Funktion wahr. Schliesslich gilt es festzustellen, dass einzelne Departemente die Bestimmungen zu den Gebühren (vgl. obige Ausführungen) zu den Zugangsgesuchen nicht konsequent (Verzicht auf die Erhebung von Gebühren bei Zugangsgesuchen mit erheblichem Aufwand) anwenden.

Zu Ziff. 8: Wir begrüßen die gemachten Empfehlungen. Einschränkend zur Empfehlung Nr. 3 einzig die obigen Ausführungen zur vermeintlichen Optimierung der statistischen Angaben.

armasuisse

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Der Bericht zielt u. E. in die richtige Richtung, indem die Stellung des Öffentlichkeitsrechts innerhalb des VBS gestärkt werden soll. Insbesondere die Ausführungen in Ziffer 6.1 und 6.2 können wir vollumfänglich unterstützen.

Hinsichtlich der Erfassung sämtlicher Medienanfragen im Rahmen der BGÖ-Statistik erkennen wir Abgrenzungsprobleme. Üblicherweise wird in den Ämtern die Funktion des Öffentlichkeitsberaters durch Juristen im Nebenamt besetzt, gerade weil das formelle Verfahren nach BGÖ im Vordergrund steht. Daneben werden die "einfachen Medienanfragen" durch den Fachbereich Kommunikation, in der Regel von Fachspezialisten im Medienbereich bearbeitet. Kommt man hier zur Einsicht, sämtliche Anfragen der Öffentlichkeit im Rahmen des BGÖ beurteilen zu wollen, ist

- entweder die Funktion des Öffentlichkeitsberaters in die Abteilung Kommunikation zu transferieren, oder
- die Rechtsabteilung mit entsprechenden Ressourcen auszustatten.

Will man "Imageschaden" für das Departement vermeiden, indem "aussichtslose" Fälle nicht mehr vor den EDÖB getragen werden bleibt nur, wie im Bericht angesprochen, die Behandlung von BGÖ-Gesuchen im GS-VBS zu zentralisieren, ein Kompetenzzentrum zu bilden und die Anwendung des Öffentlichkeitsrechts zu vereinheitlichen. Dies wiederum wäre entsprechend zu ressourcieren, wie das offenbar beim EDA der Fall ist.

Nicht zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass das Öffentlichkeitsgesetz nicht einen allgemeinen Anspruch auf Zugang zu Informationen statuiert, sondern auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Daher ist aus unserer Sicht das formlose Auskunftsbegehren von Medien/BürgerInnen an armasuisse in erster Linie durch den Fachbereich Kommunikation zu beantworten. Folgerichtig erscheinen solche Anfragen denn auch nicht in der BGÖ-Statistik.

Gerade bei armasuisse wird zudem der Gang zum EDÖB weiterhin nicht abnehmen, da armasuisse, als eines der wenigen Ämter in der BV, häufig Geheimhaltungsverpflichtungen aus privatrechtlichen Verträgen bzw. Staatsverträgen zu beachten hat. Mithin ist armasuisse in diesen Bereichen nicht hoheitlich tätig sondern unterliegt auch als staatliche Institution den Sitten und Gebräuchen des (privatrechtlichen) Geschäftsverkehrs. Deren eine, zentrale Säule stellt die Einhaltung der vertraglichen Abmachungen, insbesondere der Vertraulichkeitszusicherungen, dar. Ferner beinhaltet das öffentliche Beschaffungsrecht des Bundes Geheimhaltungsvorschriften- und Publikationseinschränkungen, die

auch vor dem Hintergrund des Öffentlichkeitsrechts nicht ignoriert werden dürfen. Schliesslich fehlen zu diesen Abgrenzungsfragen bis dato mehrheitlich die letztinstanzlichen Urteile.

Aus all diesen Gründen wird für armasuisse die Anwendung des Öffentlichkeitsrechts weiterhin in einigen Fällen ein heikler Balanceakt bleiben. Demgegenüber ist aber, wie der Bericht u. E. zu Recht feststellt, richtig und wichtig, u. a. die Topkader der Verwaltungseinheiten im VBS noch nachhaltiger über die Bedeutung des Öffentlichkeitsrechts, insbesondere derjenigen einer aktiveren Kommunikation, zu sensibilisieren.

swisstopo

swisstopo ist mit den im Bericht dargelegten Erkenntnissen und Denkanstössen zur transparenten Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips einverstanden. Wie aus der Tabelle auf S. 15 hervorgeht, hatte swisstopo allerdings in den letzten 4 Jahren kein einziges Zugangsgesuch und steht somit nicht im Fokus dieser Diskussionen. Die Empfehlungen zur Vernetzung mit der Kommunikation und zur Förderung der Transparenz begrüsst swisstopo und wird den vorgeschlagenen Sensibilisierungsbeitrag leisten.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz

Das BABS ist mit dem Berichtsfazit und den daraus abgeleiteten Empfehlungen einverstanden.

Bundesamt für Sport

Wir sind mit dem Bericht im Grundsatz einverstanden, erlauben uns jedoch eine kritische Bemerkung zu Ihrer Empfehlung, in Zukunft auch telefonisch eingehende Zugangsgesuche, denen umgehend entsprochen wird, statistisch zu erfassen. Eine solche Massnahme würde aus unserer Sicht einen riesigen administrativen Mehraufwand nach sich ziehen, dem kein erkennbarer oder gleichwertiger Nutzen gegenübersteht.

10 Anhang mit statistischen Angaben (Basis EDÖB)

Übersicht der Zugangsgesuche der Departemente und der Bundeskanzlei

2018 (noch provisorisch)																
BK	%	EDA	%	EDI	%	efd	%	EJPD	%	UVEK	%	VBS	%	Total	%	
Zugang gewährt	13	52.0%	107	68.6%	48	42.9%	32	47.1%	23	69.7%	55	52.4%	22	53.7%	352	54.2%
Zugang verweigert	4	16.0%	2	1.3%	12	10.7%	17	25.0%	3	9.1%	4	3.8%	2	4.9%	62	18.8%
Zugang teilweise gewährt	5	20.0%	28	17.9%	24	21.4%	8	11.8%	2	6.1%	25	23.8%	7	17.1%	119	20.8%
Zugang hängig	1	4.0%	8	5.1%	20	17.9%	3	4.4%	1	3.0%	5	4.8%	8	19.5%	48	7.5%
Gesuch zurückgezogen	0	0.0%	6	3.8%	6	5.4%	1	1.5%	0	0.0%	8	7.6%	2	4.9%	24	3.8%
Kein Amtliches Dokument	2	8.0%	5	3.2%	2	1.8%	7	10.3%	4	12.1%	8	7.6%	0	0.0%	31	4.9%
Anzahl Gesuche	25	100.0%	156	100.0%	112	100.0%	68	100.0%	33	100.0%	105	100.0%	41	100.0%	636	100.0%
Transparenzquote		52.0%		68.6%		42.9%		47.1%		69.7%		52.4%		53.7%		54.2%

2017																
BK	%	EDA	%	EDI	%	efd	%	EJPD	%	UVEK	%	VBS	%	Total	%	
Zugang gewährt	15	53.6%	133	83.6%	29	42.6%	27	39.1%	27	60.0%	38	51.4%	17	32.1%	317	54.9%
Zugang verweigert	6	21.4%	16	10.1%	11	16.2%	18	26.1%	6	13.3%	11	14.9%	18	34.0%	107	18.5%
Zugang teilweise gewährt	6	21.4%	7	4.4%	16	23.5%	21	30.4%	7	15.6%	8	10.8%	15	28.3%	106	18.4%
Zugang hängig	1	3.6%	2	1.3%	6	8.8%	1	1.4%	1	2.2%	12	16.2%	2	3.8%	26	4.5%
Gesuch zurückgezogen	0	0.0%	1	0.6%	6	8.8%	2	2.9%	4	8.9%	5	6.8%	1	1.9%	21	3.6%
Anzahl Gesuche	28	100.0%	159	100.0%	68	100.0%	69	100.0%	45	100.0%	74	100.0%	53	100.0%	577	100.0%
Transparenzquote		53.6%		83.6%		42.6%		39.1%		60.0%		51.4%		32.1%		38.3%

2016																
BK	%	EDA	%	EDI	%	efd	%	EJPD	%	UVEK	%	VBS	%	Total	%	
Zugang gewährt	17	60.7%	86	72.9%	32	44.4%	22	40.7%	34	58.6%	56	63.6%	9	20.0%	293	53.6%
Zugang verweigert	2	7.1%	16	13.6%	12	16.7%	16	29.6%	8	13.8%	8	9.1%	10	22.2%	87	15.9%
Zugang teilweise gewährt	4	14.3%	11	9.3%	18	25.0%	12	22.2%	10	17.2%	13	14.8%	9	20.0%	105	19.2%
Zugang hängig	4	14.3%	2	1.7%	6	8.3%	3	5.6%	3	5.2%	7	8.0%	5	11.1%	33	6.0%
Gesuch zurückgezogen	1	3.6%	3	2.5%	4	5.6%	1	1.9%	3	5.2%	4	4.5%	12	26.7%	29	5.3%
Anzahl Gesuche	28	100.0%	118	100.0%	72	100.0%	54	100.0%	58	100.0%	88	100.0%	45	100.0%	547	100.0%
Transparenzquote		60.7%		72.9%		44.4%		40.7%		58.6%		63.6%		20.0%		44.0%

2015																
BK	%	EDA	%	EDI	%	efd	%	EJPD	%	UVEK	%	VBS	%	Total	%	
Zugang gewährt	7	41.2%	110	82.1%	23	29.9%	53	63.1%	16	34.8%	56	55.4%	20	31.7%	319	53.4%
Zugang verweigert	4	23.5%	7	5.2%	10	13.0%	20	23.8%	13	28.3%	13	12.9%	22	34.9%	98	16.4%
Zugang teilweise gewährt	3	17.6%	17	12.7%	28	36.4%	11	13.1%	13	28.3%	21	20.8%	12	19.0%	127	21.3%
Zugang hängig	3	17.6%	0	0.0%	4	5.2%	0	0.0%	3	6.5%	2	2.0%	6	9.5%	22	3.7%
Gesuch zurückgezogen	0	0.0%	0	0.0%	12	15.6%	0	0.0%	1	2.2%	9	8.9%	3	4.8%	31	5.2%
Anzahl Gesuche	17	100.0%	134	100.0%	77	100.0%	84	100.0%	46	100.0%	101	100.0%	63	100.0%	597	100.0%
Transparenzquote		41.2%		82.1%		29.9%		63.1%		34.8%		55.4%		31.7%		45.3%

Übersicht der Zugangsgesuche der Departementsbereiche VBS

2018 (noch provisorisch)

	GS	%	V	%	NDB	%	ar	%	BASPO	%	BABS	%	swisstopo	%	Total	%
Zugang gewährt	5	83.3%	6	42.9%	2	22.2%	4	66.7%	3	75.0%	2	100.0%	0	0.0%	22	53.7%
Zugang verweigert	0	0.0%	0	0.0%	2	22.2%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	2	4.9%
Zugang teilweise gewährt	1	16.7%	4	28.6%	2	22.2%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	7	17.1%
Zugang hängig	0	0.0%	3	21.4%	2	22.2%	2	33.3%	1	25.0%	0	0.0%	0	0.0%	8	19.5%
Gesuch zurückgezogen	0	0.0%	1	7.1%	1	11.1%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	2	4.9%
Anzahl Gesuche	6	100.0%	14	100.0%	9	100.0%	6	100.0%	4	100.0%	2	100.0%	0	0.0%	41	100.0%
Transparenzquote	83.3%		42.9%		22.2%		66.7%		75.0%		100.0%		0.0%		0.0%	53.7%

2017

	GS	%	V	%	NDB	%	ar	%	BASPO	%	BABS	%	swisstopo	%	Total	%
Zugang gewährt	3	23.1%	3	50.0%	3	30.0%	1	6.3%	7	87.5%	0	0.0%	0	0.0%	17	32.1%
Zugang verweigert	0	0.0%	1	16.7%	7	70.0%	11	68.8%	1	12.5%	0	0.0%	0	0.0%	20	37.7%
Zugang teilweise gewährt	10	76.9%	1	16.7%	0	0.0%	4	25.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	15	28.3%
Zugang hängig	0	0.0%	1	16.7%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	1.9%
Gesuch zurückgezogen	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
Anzahl Gesuche	13	100.0%	6	100.0%	10	100.0%	16	100.0%	8	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	53	100.0%
Transparenzquote	23.1%		50.0%		30.0%		6.3%		87.5%		0.0%		0.0%		0.0%	32.1%

2016

	GS	%	V	%	NDB	%	ar	%	BASPO	%	BABS	%	swisstopo	%	Total	%
Zugang gewährt	7	63.6%	1	20.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	50.0%	0	0.0%	0	0.0%	9	20.0%
Zugang verweigert	1	9.1%	2	40.0%	1	12.5%	5	29.4%	1	50.0%	0	0.0%	0	0.0%	10	22.2%
Zugang teilweise gewährt	2	18.2%	2	40.0%	1	12.5%	3	17.6%	0	0.0%	1	50.0%	0	0.0%	9	20.0%
Zugang hängig	0	0.0%	0	0.0%	3	37.5%	2	11.8%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	5	11.1%
Gesuch zurückgezogen	1	9.1%	0	0.0%	3	37.5%	7	41.2%	0	0.0%	1	50.0%	0	0.0%	12	26.7%
Anzahl Gesuche	11	100.0%	5	100.0%	8	100.0%	17	100.0%	2	100.0%	2	100.0%	0	0.0%	45	100.0%
Transparenzquote	63.6%		20.0%		0.0%		0.0%		50.0%		0.0%		0.0%		20.0%	

2015

	GS	%	V	%	NDB	%	ar	%	BASPO	%	BABS	%	swisstopo	%	Total	%
Zugang gewährt	13	59.1%	4	25.0%	0	0.0%	1	12.5%	2	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	20	31.7%
Zugang verweigert	4	18.2%	7	43.8%	7	46.7%	4	50.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	22	34.9%
Zugang teilweise gewährt	4	18.2%	2	12.5%	6	40.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	12	19.0%
Zugang hängig	1	4.5%	3	18.8%	1	6.7%	1	12.5%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	6	9.5%
Gesuch zurückgezogen	0	0.0%	0	0.0%	1	6.7%	2	25.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	3	4.8%
Anzahl Gesuche	22	100.0%	16	100.0%	15	100.0%	8	100.0%	2	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	63	100.0%
Transparenzquote	59.1%		25.0%		0.0%		12.5%		100.0%		0.0%		0.0%		0.0%	31.7%