



Bern, 6. Februar 2026

Empfehlung nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes

im Schlichtungsverfahren zwischen

**A._ und B._ (vertreten durch A._)
(Antragstellerinnen)**

und

Bundeskanzlei BK

I Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Am. 22. September 2024 wurde die Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» abgelehnt.¹ Mit einem ersten Zugangsgesuch verlangte die Antragstellerin A._ (A._, Privatperson) im Jahr 2024 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) bei der Bundeskanzlei (BK) unter anderem Zugang zu "alle[n] Dokumente[n] der Ämterkonsultation betreffend Erläuterungen zur Biodiversitätsinitiative im Abstimmungsbüchlein" und zu "alle[n] von der Bundeskanzlei vorbereiteten Bundesratsanträge[n] zur Biodiversitätsinitiative". Die BK identifizierte 93 Dokumente und gewährte A._ einen Teilzugang. In der Folge reichte A._ einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragten) ein. An der darauffolgenden Schlichtungssitzung wurde zwischen A._ und der BK folgende Vereinbarung getroffen: "Die BK gewährt der Antragstellerin innert 10 Tagen den Zugang zu den 3 nicht fertig gestellten Versionen der Abstimmungserläuterungen zur Biodiversitätsinitiative, wie sie an den 3 Redaktionssitzungen besprochen wurden, inklusive Bemerkungen der BK (Voten), mit eingeschwärzten Personennamen." Da die Schlichtung zustande gekommen war, schrieb der Beauftragte das Schlichtungsverfahren ab (Art. 13 Abs. 3 BGÖ). Im Anschluss an die Schlichtungssitzung übermittelte die BK indes keine Dokumente an A._.

¹ [Biodiversitätsinitiative](#) (zuletzt abgerufen am 29. Januar 2026).

2. Mit Schreiben vom 23. Februar 2025 stellte A._ im eigenen Namen sowie in Vertretung ihrer minderjährigen Tochter (B._, zusammen: Antragstellerinnen) bei der BK unter anderem² gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz folgendes Zugangsgesuch:
- "Es sei der Zugang zu den Dokumenten der Biodiversitätsinitiative zu gewähren. Es sei festzustellen, dass die Bundeskanzlei in Bezug auf die mit der Gesuchstellerin unterzeichneten Vereinbarung vom 16. Januar 2025 vertragsbrüchig geworden ist."
- Bezüglich der betroffenen Dokumente präzisierten die Antragstellerinnen, dass "[d]azu [...] insbesondere diejenigen Dokumente [gehören], welche in der Dokumentenliste der Bundeskanzlei aufgeführt worden sind, sowie die dazugehörigen Mitberichtsunterlagen."
3. Am 26. Februar 2025 nahm die BK dazu Stellung. Sie führte aus, dass sie A._ anlässlich des ersten Zugangsgesuches "sämtliche Dokumente zugestellt [habe], die [die BK] bereits den Medien im Zusammenhang mit der Biodiversitätsinitiative zugänglich gemacht [hatte]. Dabei handelt es sich um sämtliche Korrespondenz mit dem Initiativkomitee und alle Dokumente der Ämterkonsultation betreffend die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates zur Biodiversitätsinitiative. [...] Weitere Unterlagen betreffend die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates zur Biodiversitätsinitiative haben wir nicht zugänglich gemacht. Dabei handelt es sich um Dokumente des Mitberichtsverfahrens, zu denen kein Recht auf Zugang besteht (Art. 8 Abs. 1 BGÖ), oder nicht fertig gestellte Dokumente, die nicht als amtliche Dokumente gelten (Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ)."
- Bezüglich der gemäss BK nicht fertig gestellten Entwürfe der Abstimmungserläuterungen führte sie aus, dass diese vom UVEK verfasst wurden. "Es liegt in der Zuständigkeit des UVEK, über den Zugang bzw. Nichtzugang zu *seinen* Unterlagen zu bestimmen. Deshalb leiten wir Ihr Gesuch betreffend dieser nicht fertig gestellten Entwürfe der Abstimmungserläuterungen hiermit zuständigkeithalber an das UVEK weiter (Art. 8 VwVG³)."
4. Mit E-Mail vom 16. März 2025 präzisierten die Antragstellerinnen gegenüber der BK ihr Zugangsbegehren. Sie verlangten folgende Dokumente:
1. "Alle Unterlagen, die im Rahmen des ersten Zugangsgesuchs nicht zugänglich gemacht worden sind
 2. Alle Unterlagen, die vor der bundesrätlichen Botschaft zur Biodiversitätsinitiative am 4. März 2022 entstanden sind
 3. Alle Unterlagen, aus denen hervorgeht, wie das erste Zugangsgesuch bearbeitet worden ist."
- Bezüglich Begehren 1 verwiesen die Antragstellerinnen auf die "Dokumentenliste der Bundeskanzlei, welche dem EDÖB zur Durchführung des Schlichtungsverfahrens zur Verfügung gestellt wurde". Bezüglich Begehren 2 präzisierten sie, dass es dabei um die "Unterlagen zur Ämterkonsultation und dem Mitberichtsverfahren vor Erlass der Botschaft sowie allfällig weitere Korrespondenz [geht]". Bezüglich Begehren 3 führten sie aus, dass "es lediglich um diejenigen Unterlagen [geht], welche nach der Durchführung des Schlichtungsverfahrens entstanden sind."
5. Am 4. April 2025 nahm die BK dazu Stellung. Bezüglich Begehren 1 antwortete sie, dass ihr bereits Zugang zu "sämtliche[n] nach BGÖ zugänglichen amtlichen Dokumente[n], die Gegenstand Ihres Gesuchs waren, vollständig und ohne Schwärzungen" gewährt wurde. Für die Dokumente des Begehrens 2 teilte die BK den Antragstellerinnen mit, dass sie das Gesuch zuständigkeithalber an das GS-UVEK weitergeleitet habe. Bezüglich Begehren 3 teilte ihnen die BK mit, dass "[n]ach der Durchführung des Schlichtungsverfahrens [...] keine amtlichen Dokumente betreffend die Bearbeitung Ihres Zugangsgesuches entstanden [sind]."
6. Am 23. April 2025 reichten die Antragsstellerin einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten ein. Der Schlichtungsantrag bezieht sich auf die Begehren 1 und 2 des Zugangsgesuches vom 16. März 2025.

² Das Zugangsgesuch wurde zusätzlich gestützt auf das Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01), auf das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021), auf die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesverfassung, BV; SR 101), auf das Übereinkommen über die Biologische Vielfalt (Biodiversitätskonvention CBD; SR 0.451.43), auf das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention, AK; SR 0.814.07), auf das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UNO-Kinderrechtskonvention, KRK; SR 0.107) und auf die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK; SR 0.101) gestellt.

³ Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021).

7. Am 24. April 2025 bestätigte der Beauftragte gegenüber den Antragsstellerinnen den Eingang des Schlichtungsantrags und forderte die BK am 5. Mai 2025 dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
8. Am 25. Juni 2025 reichte die BK eine ergänzende Stellungnahme ein. Im Wesentlichen entsprachen ihre Ausführungen denjenigen, die sie bereits in der Stellungnahme an die Antragstellerinnen gemacht hatte (Ziff. 5). Weiter reichte die BK das Dokument "Inhaltsverzeichnis der vom Gesuch erfassten Unterlagen" ein und teilte dem Beauftragten mit, dass ihm die allermeisten davon bereits im Hinblick auf das erste Schlichtungsverfahren zugestellt worden seien.
9. Am 8. Dezember 2025 informierte der Beauftragte die Beteiligten, dass er ein Schlichtungsverfahren eröffnet habe und dieses schriftlich durchführen werde. Zudem räumte er ihnen die Möglichkeit zu einer ergänzenden Stellungnahme gemäss Art. 12 Abs. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR. 152.31) ein.
10. Am gleichen Tag antworteten die Antragstellerinnen dem Beauftragten, dass sie keine Notwendigkeit für eine weitere Stellungnahme sehen.
11. Mit E-Mail vom 18. Dezember 2025 verwies die BK den Beauftragten auf ihre Stellungnahme vom 25. Juni 2025 (Ziff. 8) und fügte hinzu, dass sich daran nichts geändert hatte.
12. Auf die weiteren Ausführungen der Antragstellerinnen und der BK 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

13. Die Antragsstellerinnen reichten ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ bei der BK ein. Diese verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Die Antragsstellerinnen sind als Teilnehmerinnen 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).
14. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.⁴ 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

15. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.⁵
16. Der Schlichtungsantrag bezieht sich auf die Begehren 1 und 2 des Zugangsgesuches. Bezüglich Begehren 2 wurde das Gesuch zuständigkeitshalber dem GS-UVEK weitergeleitet. Bezüglich Begehren 1 teilte die BK dem Beauftragten mit, dass sie es zuständigkeitshalber an das GS-UVEK weitergeleitet hatte, soweit es sich um die die Entwürfe der Abstimmungserläuterungen handelt. Demnach verbleiben als Gegenstand der vorliegenden Empfehlung gemäss Inhaltsverzeichnis der BK nur noch folgende Dokumente: 005, 011, 013, 014, 016, 018, 029, 040 und 093 und die Dokumente 002, 003, 007, 009, 016, 023, 027, 030, 033, 039, 042, 045, 048 und 050, wobei Letztere (ab Dokument 002) ohne entsprechende Beilagen, weil diese Beilagen Dokumente des GS-UVEK sind. Zu den Dokumenten 051-092 wurde der Zugang bereits gewährt (Ziff. 1).

⁴ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.

⁵ GUY-ECABERT, in: Handkommentar zum BGÖ, Art. 13, Rz 8.

17. Das Zugangsgesuch stützt sich auf das Öffentlichkeitsgesetz, auf die Bundesverfassung sowie auf weitere Bundesgesetze und internationale Übereinkommen.⁶ Da die Anwendung dieser Erlasse vorliegend nicht von Bedeutung ist, wird auf eine spezifische Prüfung der jeweiligen Rechtsgrundlage verzichtet.
18. Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Die betroffene Behörde hat amtliche Dokumente zugänglich zu machen oder die verlangte Auskunft 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 (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 bzw. der (angehörten) Drittperson.⁷ Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.⁸
19. Der im Öffentlichkeitsgesetz normierte grundsätzliche Anspruch auf Zugang erstreckt sich ausschliesslich auf amtliche Dokumente.⁹ 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). Das Öffentlichkeitsgesetz gilt umfassend für alle amtlichen Dokumente.¹⁰ Deshalb spielt der Dokumentenbegriff beim Recht auf Zugang zu Informationen nach dem Öffentlichkeitsgesetz eine zentrale Rolle.¹¹
20. Die BK führt aus (Ziff. 3 und 8), dass die "weitere[n] Unterlagen betreffend die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates zur Biodiversitätsinitiative" nicht fertig gestellte Dokumente darstellen, die nicht als amtliche Dokumente gelten (Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ). Dabei handelt es sich um alle betroffenen Dokumente ausser das Dokument 093. Zu prüfen ist, ob es sich vorliegend um nicht fertig gestellte Dokumente im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ handelt.
21. Gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ gelten Dokumente, die nicht fertig gestellt sind, nicht als amtliche Dokumente. 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.¹² Gemäss Art. 1 Abs. 2 VBGÖ gilt ein Dokument dann als fertig gestellt, wenn es von der Behörde, die es erstellt hat, unterzeichnet ist (Bst. a) oder von der erstellenden Person dem Adressaten definitiv übergeben wurde, namentlich zur Kenntnis- oder Stellungnahme oder als Entscheidungsgrundlage (Bst. b). "Definitiv" ist die Übergabe dann, wenn es danach weitestgehend an der Empfängerin oder am Empfänger liegt, wie sie oder er mit dem Dokument weiter verfahren will. Hingegen gilt der Austausch eines Dokuments innerhalb eines Teams oder zwischen Mitarbeitenden und Vorgesetzten zwecks Korrektur, Ergänzung oder Finalisierung somit nicht als Übergabe an eine Adressatin oder einen Adressaten im Sinne der vorliegenden Bestimmung.¹³ 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.¹⁴ Entscheidend ist jedoch vor allem, ob Anhaltspunkte für die Fertigstellung des Dokuments bestehen.¹⁵ Wesentliches Kriterium ist demnach, ob ein Dokument in seiner Endfassung vorliegt, d.h. definitiven Charakter aufweist. Entscheidend für die Qualifikation als fertig gestelltes Dokument ist nicht seine inhaltliche Vollständigkeit, sondern ob es

⁶ S. FN 2.

⁷ Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.2.

⁸ Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1 m.H.

⁹ BBI 2003 1190; ROBERT BÜHLER, in: Blechta/Vasella (Hrsg.), Basler Kommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 4. Aufl., Basel 2024 (zit.: BSK BGÖ), Art. 5 BGÖ, Rz. 4 und 6; NUSPLIGER, in: Handkommentar zum BGÖ, Art. 5, Rz. 5.

¹⁰ BVGE 2011/52 E. 3.

¹¹ NUSPLIGER, in: Handkommentar zum BGÖ, Art. 5, Rz. 5.

¹² NUSPLIGER, in: Handkommentar zum BGÖ, Art. 5, Rz. 32 f.

¹³ Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz (BJ) vom 24. Mai 2006 zur Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (zit.: Erläuterungen zur VBGÖ), S. 2.

¹⁴ Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 6.4.1.

¹⁵ BBI 2003 1998; BVGE 2011/53 E. 8.3.2.

sich um ein in sich selber abgeschlossenes und nicht mehr in Bearbeitung stehendes Dokument handelt.¹⁶

22. Als Beispiele nicht fertig gestellter Dokumente erwähnt die Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz namentlich: 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, zusammenfassende Notizen für eine Versammlung, Notizen, die bei der Durchführung von internen Revisionen angefertigt werden und welche die Grundlage für einen Revisionsbericht darstellen usw.¹⁷
23. 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. Kann die freie Meinungs- und Willensbildung durch eine Publikation eines Dokumentes nicht oder nicht mehr beeinflusst werden, so spricht dies umgekehrt für die Annahme eines fertig gestellten Dokuments.¹⁸
24. Die betroffenen Dokumente bestehen aus E-Mails der BK an die (oder an einzelne) Mitglieder der für die Redaktion der Abstimmungserläuterungen zuständigen bundesverwaltungsinternen Arbeitsgruppe. Diese E-Mails wurden allesamt zugestellt. Somit befindet sich keine dieser E-Mails im Stadium eines Entwurfs. Es handelt sich somit um Endfassungen, welche sich nicht mehr in Bearbeitung befinden. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern das Kriterium des "nicht fertig gestellten Dokumentes" gegeben sein sollte, zumal die BK hierzu auch keine Argumente vorgebracht hat. Insbesondere hat die BK nicht geltend gemacht, dass das jeweilige Dokument von Relevanz für einen allfälligen noch stattfindenden Meinungsbildungsprozess sein könnte. Nach Ansicht des Beauftragten sind somit sämtliche betroffenen E-Mails als amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ zu qualifizieren.
25. *Zwischenfazit: Sämtliche betroffenen Dokumente erfüllen die Voraussetzungen eines amtlichen Dokumentes im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ.*
26. Weiter führt die BK als Zugangsverweigerungsgrund Art. 8 Abs. 1 BGÖ aus (Ziff. 3 und 8), indem sie erklärt, dass für Dokumente des Mitberichtsverfahrens kein Recht auf Zugang bestehe. Die BK gibt jedoch nicht an, betreffend welche Dokumente dieser Tatbestand erfüllt sein soll. Da das Dokument 093 im Inhaltsverzeichnis der BK als «Bundesratsantrag der BK betreffend Biodiversitätsinitiative (Dokument MB-Verfahren)» bezeichnet ist, wird folglich die Zugänglichkeit dieses Dokumentes geprüft. Dieses erfasst auch zwei Beilagen, die allerdings dem Beauftragten nicht zugestellt wurden.
27. Der Bundesrat fasst gemäss Art. 3 Abs. 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1) seine Beschlüsse in der Regel gestützt auf schriftliche Anträge und nach abgeschlossenem Mitberichtsverfahren. Nach Art. 8 Abs. 1 BGÖ besteht kein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten des Mitberichtsverfahrens. Zweck der Verweigerung des Zugangs ist die Wahrung des Kollegialitätsprinzips im Sinne von Art. 12 RVOG. Die Bestimmung schützt die freie Meinungs- und Willensbildung des Bundesrates bzw. den Entscheidungsprozess des Bundesrates.¹⁹ Der Ausschluss des Rechts auf Zugang zu diesen Dokumenten ist endgültig.²⁰
28. Als Mitberichtsverfahren wird der letzte Verfahrensschritt vor einem Entscheid des Bundesrats bezeichnet. Es sieht vor, die Geschäfte, welcher der Bundesrat zu beschliessen hat, dessen Mitgliedern zum Mitbericht resp. zur Stellungnahme vorzulegen. Das Mitberichtsverfahren beginnt gemäss Art. 5 Abs. 1bis RVOV mit der Unterzeichnung des Antrags durch das federführende

¹⁶ BVGE 2011/52 E. 5.1.2.

¹⁷ BBl 2003 1997 ff.; vgl. auch BVGE 2011/25 E. 5.1.1 ff. und BVGE 2011/53 E. 8.3.2.

¹⁸ Projekt TK A – Telekommunikation der Armee (admin.ch) (zuletzt abgerufen am 29. Januar 2026).

¹⁹ HÄNER, in: BSK BGÖ, Art. 8 Rz 2 mit H. auf die Empfehlung EDÖB vom 12. Dezember 2022, E. 33; Fragen- und Antwortenkatalog des EDÖB vom 13. Oktober 2022 für die Anhörung durch die GSK vom 28. Oktober 2022 zum BGÖ, S. 6 f.

²⁰ Urteil des BVGer A-2070/2017 vom 16. Mai 2018 E. 4.3.4.2.

Departement. Diesen unterzeichneten Bundesratsantrag überreicht das federführende Departement der BK zur Durchführung des Mitberichtsverfahrens. Das Mitberichtsverfahren endet mit der Beschlussfassung durch den Bundesrat (Bundesratsbeschluss).²¹

29. Die Begrifflichkeit der Bestimmung von Art. 8 Abs. 1 BGÖ stimmt mit der Legaldefinition des Mitberichtsverfahrens nach RVOG überein, betrifft aber gemäss der relevanten Rechtsprechung nur einen Teil desselben. Die Ausnahme nach Art. 8 Abs. 1 BGÖ umfasst sämtliche während der Dauer des Mitberichtsverfahrens erstellten Dokumente, welche der Vorbereitung eines Entscheids des Bundesrats dienen, wie Mitberichte der anderen Departemente und den nachfolgenden Briefwechsel einschliesslich der formellen Vorschläge, die von konsultierten Stellen ausgehen,²² sowie der Entwürfe, die im Zuge des Mitberichtsverfahrens zu Mitberichten, Repliken und Dupliken erarbeitet werden. Unter die Ausnahme fallen weiter die persönlichen Aufzeichnungen der Bundesratsmitglieder, ihrer Beraterinnen und Berater sowie weiterer Mitarbeitenden.²³
30. Von der Bestimmung von Art. 8 Abs. 1 BGÖ nicht erfasst und somit nach den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes grundsätzlich zugänglich sind gemäss Rechtsprechung sämtliche Dokumente, die vor dem Beginn des Mitberichtsverfahrens erstellt wurden und deren Inhalt über den Meinungs- und Willensbildungsprozess bzw. die Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums keinen Aufschluss gibt. Dies betrifft insbesondere Beilagen zum unterzeichneten Bundesratsantrag,²⁴ die vor Eröffnung des Mitberichtsverfahrens erstellt wurden, sowie den fertig gestellten, nicht unterzeichneten Entwurf des Bundesratsantrags inkl. Beilagen.²⁵ Nicht unter Art. 8 Abs. 1 BGÖ fallen ausserdem amtliche Dokumente des Ämterkonsultationsverfahrens,²⁶ ein auf Verlangen der Departementschefin oder des Departementschefs oder des Generalsekretariats angepasster Antragsentwurf und Dokumente, die der Vorsteher oder die Vorsteherin des Departements zur Korrektur an das Amt zurückschickt.²⁷
31. Beim Dokument 093 handelt es sich um den nicht unterzeichneten Entwurf des Antrags an den Bundesrat für die Genehmigung der Abstimmungserläuterungen für die Abstimmung des 22. September 2024. Somit ist für den Beauftragten offensichtlich, dass der Entwurf nicht im Verlauf eines konkreten Mitberichtsverfahrens erstellt worden ist, und auch nicht der Vorbereitung eines konkreten Entscheids des Bundesrats diene.
32. *Zwischenergebnis: Das Dokument 093 kann nicht als Dokument des Mitberichtsverfahrens im Sinne der Rechtsprechung qualifiziert werden.*
33. Die BK hat bis anhin keine weiteren Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes geltend gemacht, weshalb der Zugang zu den betroffenen Dokumenten vollständig zu gewähren ist.
34. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis:*
 - *Die betroffenen Dokumente erfüllen die Voraussetzungen eines amtlichen Dokumentes im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ (Ziff. 25).*
 - *Das Dokument 093 kann nicht als Dokument des Mitberichtsverfahrens im Sinne der Rechtsprechung qualifiziert werden (Ziff. 32).*
 - *Die BK gewährt den Zugang zu sämtlichen betroffenen Dokumenten, da bis anhin keine Ausnahmebestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes geltend gemacht wurden.*

²¹ Urteil des BVGer A-2070/2017 vom 16. Mai 2018 E. 4.3.4.2.

²² Urteil des BVGer A-4500/2013 vom 27. Februar 2014 E. 3.5.2.3.

²³ Zum Ganzen: BGE 136 II 399 E. 2.3.3; Urteile des BVGer A-2070/2017 vom 16. Mai 2018 E. 4.3.4.2, A-4500/2013 vom 27. Februar 2014 E. 3.5.2.3 und A-4049/2009 vom 3. Mai 2010 E. 8.1; Erläuterungen zur VBGÖ, S. 25.

²⁴ Urteil des BVGer A-4500/2013 vom 27. Februar 2014 E. 3.5.2.3; Bundesamt für Justiz, Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung – Erläuterungen vom 24. Mai 2006 (zit. BJ/EDÖB FAQ), S. 25.

²⁵ BGE 136 II 399, E. 2.3.3.

²⁶ Dies ergibt sich e contrario aus Art. 8 Abs. 3 BGÖ, wonach der Bundesrat ausnahmsweise beschliessen kann, dass Dokumente des Ämterkonsultationsverfahrens auch nach der Beschlussfassung nicht zugänglich sind (vgl. BJ/EDÖB FAQ Ziff. 5.1.3); vgl. auch Urteil des BVGer A-4500/2013 vom 27. Februar 2014 E. 3.5.2.3 m.H.

²⁷ Zum Ganzen: BGE 136 II 399 E. 2.3.3; Urteile des BVGer A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 5.4.1 und A-4049/2009 vom 3. Mai 2010 E. 8.1; BJ/EDÖB FAQ, Ziff. 4.2.1.

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

35. Die Bundeskanzlei gewährt den Zugang zu den Dokumenten gemäss Ziffer 34.
36. Die Antragsstellerinnen können innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung bei der Bundeskanzlei den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
37. Die Bundeskanzlei erlässt eine Verfügung, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
38. Die Bundeskanzlei erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
39. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten werden die Namen der Antragsstellerinnen anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
40. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
A._
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
A._ (in Vertretung von B._)
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Bundeskanzlei
3003 Bern
41. Eine Kopie dieser Empfehlung geht an:
 - GS-UVEK, Rechtsdienst, 3003 Bern

Adrian Lobsiger
Der Beauftragte

Alessandra Prinz
Juristin, Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip