



Bern, 6. Februar 2026

Empfehlung nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes

im Schlichtungsverfahren zwischen

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

und

**Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation GS-UVEK**

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 Zugangsgesuchs "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 Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation 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 zuständigkeitshalber 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. Mit E-Mails vom 18. und 25. März 2025 teilte das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (GS-UVEK) den Antragstellerinnen mit, dass die BK ihm das Zugangsgesuch weitergeleitet hatte, "soweit es Dokumente des UVEK betrifft. Dabei handelt es sich um die nicht fertig gestellten Entwürfe der Abstimmungserläuterungen, welche unter der Federführung des UVEK erstellt wurden (Art. 11 VBGÖ⁴)." Das GS-UVEK verweigerte den Zugang mit der Begründung, dass es sich bei den genannten Dokumenten nicht um amtliche Dokumente handle (Art. 1 BGÖ in Verbindung mit Art. 5 Abs. 3 Bst. c [*recte b*] BGÖ sowie Art. 1 Abs. 2 VBGÖ).

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).

⁴ Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31).

6. Mit E-Mails vom 19. und 26. März 2025 antworteten die Antragstellerinnen dem GS-UVEK. Im Gegensatz zur Behörde sind sie der Auffassung, dass die Dokumente zu den Abstimmungserläuterungen amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ darstellen. Die Antragstellerinnen berufen sich dabei auf die Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz⁵, wonach Entwürfe nach dem Öffentlichkeitsgesetz zugänglich sind. Weiter führen sie aus, dass es nicht ersichtlich sei, "inwiefern die freie Meinungsbildung und das Qualitätsmanagement der Bundesverwaltung eingeschränkt sein sollte. Die Abstimmungserläuterungen wurden publiziert. Die Abstimmung zur Biodiversitätsinitiative hat am 22. September 2024 stattgefunden. Die Entwürfe der Abstimmungserläuterungen haben einen definitiven Charakter. [...] Ferner leistet die Zugangsgewährung zu den Dokumenten einen wertvollen Beitrag zur freien Meinungsbildung und dem Qualitätsmanagement der Bundesverwaltung: Durch die Zugangsgewährung kann sich die breite Öffentlichkeit mit der Arbeit der Bundesverwaltung zur Biodiversitätsinitiative auseinandersetzen und diese entsprechend würdigen."

Weiter führten die Antragstellerinnen aus, dass die Federführung für die Abstimmungsunterlagen zur Biodiversitätsinitiative bei der BK lag, und hielten "weiterhin daran fest, dass die Bundeskanzlei bei diesem Geschäft federführend ist".

7. Am 4. April 2025 nahm die BK gegenüber den Antragstellerinnen zum präzisierten Zugangsgesuch (Ziff. 4) Stellung. Insbesondere bezüglich Begehren 2 teilte sie den Antragstellerinnen mit, dass sie das Gesuch zuständigkeitshalber an das GS-UVEK weitergeleitet habe.
8. Am 7. April 2025 reichten die Antragsstellerin einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten ein. Darin beziehen sich die Antragstellerinnen nicht spezifisch auf die Begehren gemäss Zugangsgesuch, sondern sie bestreiten weiter die Zuständigkeit des GS-UVEK.
9. Mit E-Mail vom 8. April 2025 bestätigte der Beauftragte gegenüber den Antragsstellerinnen den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte am 5. Juni 2025 das GS-UVEK dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
10. Am 24. Juni 2025 reichte das GS-UVEK eine ergänzende Stellungnahme und drei Dokumente ein. Dabei handelt es sich um die Dokumente 002, 022 und 028 gemäss "Inhaltsverzeichnis der vom Gesuch erfassten Unterlagen".⁶ In der Stellungnahme verwies das GS-UVEK auf die Antwort an die Antragstellerinnen (Ziff. 5) und hielt dazu ergänzend fest, dass "diese Entwürfe unter der Federführung des UVEK erstellt wurden (im Sinne von Art. 11 Abs. 1 VBGÖ). Dies geht zweifelsfrei aus dem Deckblatt des ersten Entwurfs hervor. Bei sämtlichen der dort aufgeführten Personenkürzel, die am Entwurf mitgearbeitet haben, handelt es sich um Mitarbeitende des UVEK. Auch bei den Entwürfen zwei und drei ist jeweils ausdrücklich «Entwurf UVEK vom» festgehalten. Demnach ist auch das UVEK für die Behandlung des Einsichtsgesuchs zuständig (Art. 10 BGÖ)."
11. 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 VBGÖ ein.
12. Am gleichen Tag antworteten die Antragstellerinnen dem Beauftragten, dass sie keine Notwendigkeit für eine weitere Stellungnahme sehen.
13. Am gleichen Tag antwortete das GS-UVEK dem Beauftragten, dass es auf die Einreichung einer weiteren Stellungnahme verzichte.
14. Auf die weiteren Ausführungen der Antragstellerinnen und des GS-UVEK sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

⁵ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 1999.

⁶ Bezüglich der Dokumente, für welche sich die BK als zuständig erklärt hatte (Ziff. 3), reichten die Antragstellerinnen einen separaten Schlichtungsantrag ein, welcher mit einer separaten Empfehlung erledigt wurde. Im Rahmen dieses Schlichtungsverfahrens reichte die BK dem Beauftragten am 25. Juni 2025 das Dokument "Inhaltsverzeichnis der vom Gesuch erfassten Unterlagen" ein. Darin sind die Dokumente 001 bis 093 aufgeführt, welche bereits anlässlich des ersten Zugangsgesuches vom 2024 von der BK identifiziert wurden.

II Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:

A. Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

15. Die Antragsstellerinnen reichten ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ bei der BK ein. Für einen Teil leitete die BK das Gesuch an das GS-UVEK weiter. Das GS-UVEK 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).
16. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.⁷ 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

17. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.⁸
18. In Bezug auf den Schlichtungsgegenstand ist Folgendes festzuhalten. Die BK leitete das Zugangsgesuch an das GS-UVEK weiter, "soweit es Dokumente des UVEK betrifft". Aus den dem Beauftragten vorliegenden Unterlagen sind keine Hinweise ersichtlich, dass die BK dem GS-UVEK eine Liste der konkret betroffenen Dokumente übermittelt hat. Bis anhin identifizierte das GS-UVEK nur die Dokumente 002, 022 und 028 (Ziff. 10). Aus dem "Inhaltsverzeichnis der vom Gesuch erfassten Unterlagen" (siehe FN 5) geht hervor, dass weitere Dokumente in der Zuständigkeit des GS-UVEK fallen. Zudem leitete die BK das Zugangsgesuch dem GS-UVEK explizit in Bezug auf das Begehren 2 weiter. Demnach bilden folgende Dokumente Gegenstand der vorliegenden Empfehlung:
 - Für Begehren 1 gemäss "Inhaltsverzeichnis der vom Gesuch erfassten Unterlagen": Dokumente 001, 004, 006, 008, 010, 012, 015, 017, 019-022, 024, 026, 028, 032, 034-038, 041, 043, 044, 046, 047, 049 und die Beilagen zu den Dokumenten 002, 007, 009, 016, 023, 027, 030, 031, 033, 039, 042, 045, 048 und 050. Dabei handelt es sich um Entwürfe der Abstimmungserläuterungen und um verwaltungsinterne E-Mails, welche zum Teil mit besagten Entwürfen verschickt wurden.
 - Für Begehren 2: Alle Dokumente der Ämterkonsultation und des Mitberichtsverfahrens vor dem Erlass der Botschaft zur Volksinitiative "Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)" und zum indirekten Gegenvorschlag (Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes) vom 4. März 2022.⁹
19. Das Zugangsgesuch stützt sich auf das Öffentlichkeitsgesetz, auf die Bundesverfassung sowie auf weitere Bundesgesetze und internationale Übereinkommen.¹⁰ Da die Anwendung dieser Erlasse vorliegend nicht von Bedeutung ist, wird auf eine spezifische Prüfung der jeweiligen Rechtsgrundlage verzichtet.
20. 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

⁷ BBI 2003 2024.

⁸ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar zum BGÖ), Art. 13, Rz 8.

⁹ BBI 2022 737.

¹⁰ Siehe FN 2.

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.¹¹ Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.¹²

21. Der im Öffentlichkeitsgesetz normierte grundsätzliche Anspruch auf Zugang erstreckt sich ausschliesslich auf amtliche Dokumente.¹³ 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.¹⁴ Deshalb spielt der Dokumentenbegriff beim Recht auf Zugang zu Informationen nach dem Öffentlichkeitsgesetz eine zentrale Rolle.¹⁵
22. In Bezug auf das Begehren 1 verweigerte das GS-UVEK den Zugang zu den Entwürfen zu den Abstimmungserläuterungen mit der Begründung (Ziff. 5), dass es sich dabei um nicht fertig gestellte Dokumente handelt, welche nicht als amtlichen Dokumente gelten (Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ). Bezüglich der E-Mails, welche mit besagten Entwürfen verschickt wurden, äusserte sich das GS-UVEK nicht.
23. 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.¹⁶ 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.¹⁷ 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.¹⁸ Entscheidend ist jedoch vor allem, ob Anhaltspunkte für die Fertigstellung des Dokuments bestehen.¹⁹ 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 sich um ein in sich selber abgeschlossenes und nicht mehr in Bearbeitung stehendes Dokument handelt.²⁰
24. 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,

¹¹ Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.2.

¹² Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1 m.H.

¹³ BBl 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.

¹⁴ BVGE 2011/52 E. 3.

¹⁵ NUSPLIGER, in: Handkommentar zum BGÖ, Art. 5, Rz. 5.

¹⁶ NUSPLIGER, in: Handkommentar zum BGÖ, Art. 5, Rz. 32 f.

¹⁷ Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz (BJ) vom 24. Mai 2006 zur Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (zit.: Erläuterungen zur VBGÖ), S. 2.

¹⁸ Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 6.4.1.

¹⁹ BBl 2003 1998; BVGE 2011/53 E. 8.3.2.

²⁰ BVGE 2011/52 E. 5.1.2.

Notizen, die bei der Durchführung von internen Revisionen angefertigt werden und welche die Grundlage für einen Revisionsbericht darstellen usw.²¹

25. 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.²²
26. Bei den betroffenen Entwürfen handelt sich um die verschiedenen Versionen der Abstimmungserläuterungen, vom ersten Entwurf für die erste Redaktionssitzung bis zur letzten Fassung nach der letzten Redaktionssitzung, welche schliesslich in die Ämterkonsultation gegeben wurde. Die jeweilige Version wurde vom GS-UVEK an die Mitglieder der für die Redaktion der Abstimmungserläuterungen zuständigen bundesverwaltungsinternen Arbeitsgruppe verschickt zwecks Überarbeitung und Entscheidungsgrundlage in der jeweiligen Redaktionssitzung (Art. 1 Abs. 2 VBGÖ). Der jeweilige Formulierungsvorschlag stellt in jenem Zeitpunkt die definitive Version dar, welche nicht mehr abgeändert wurde. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern das Kriterium des "nicht fertig gestellten Dokumentes" gegeben sein soll, zumal das GS-UVEK hierzu auch keine Argumente vorgebracht hat. Insbesondere hat das GS-UVEK nicht geltend gemacht, dass das jeweilige Dokument von Relevanz für einen allfälligen noch stattzufindenden Meinungsbildungsprozess ist. Soweit das GS-UVEK für sämtliche Entwürfe dieselbe Begründung vorbringt, vermag es nach Auffassung des Beauftragten nicht hinreichend darzutun, dass die Dokumente integral als nicht fertig gestellte Dokumente zu qualifizieren sind. Im Ergebnis sind die verlangten Entwürfe nach Ansicht des Beauftragten als fertiggestellte Dokumente im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Bst. b VBGÖ zu qualifizieren.
27. *Zwischenfazit: Sämtliche Entwürfe der Abstimmungserläuterungen erfüllen die Voraussetzungen eines amtlichen Dokumentes im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ.*
28. Unter den vom Begehren 1 erfassten Dokumenten befinden sich auch E-Mails des GS-UVEK an die (oder an einzelne) Mitglieder der für die Redaktion der Abstimmungserläuterungen zuständigen bundesverwaltungsinternen Arbeitsgruppe. Das GS-UVEK hat sich zu diesen E-Mails nicht geäussert. Einige dieser E-Mails beinhalten als Beilage einen Entwurf der Abstimmungserläuterungen. Diese E-Mails wurden allesamt versandt, keine davon befindet im Stadium eines Entwurfs. Es handelt sich somit um Endfassungen, welche sich nicht mehr in Bearbeitung befinden. Nach Ansicht des Beauftragten sind sämtliche betroffenen E-Mails als amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ zu qualifizieren.
29. *Zwischenfazit: Die vom Begehren 1 erfassten E-Mails erfüllen die Voraussetzungen eines amtlichen Dokumentes im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ.*
30. Mit dem Begehren 2 werden die Dokumente der Ämterkonsultation und des Mitberichtsverfahrens verlangt, welche vor dem Erlass der Botschaft zur Biodiversitätsinitiative entstanden sind. Aus den dem Beauftragten vorliegenden Unterlagen sind keine Hinweise ersichtlich, dass das GS-UVEK bisher die konkret betroffenen Dokumente identifiziert und das Gesuch bearbeitet hat.
31. Ein Zugangsgesuch muss genügend Angaben enthalten, die es der Behörde erlauben, das verlangte amtliche Dokument zu identifizieren (Art. 7 Abs. 2 VBGÖ). Das Erfordernis eines hinreichend genau formulierten Zugangsgesuchs dient dazu, die Behörden darin zu unterstützen, die verlangten amtlichen Dokumente ausfindig zu machen. Im Allgemeinen sind an das Erfordernis eines hinreichend genau formulierten Gesuchs keine allzu hohen Anforderungen zu stellen: Es genügt, wenn die nachgesuchten Dokumente von der zuständigen Behörde ohne grössere Schwierigkeiten identifiziert werden können.²³ Ein allenfalls erheblicher Umfang eines Zugangsgesuchs schadet der genügenden Konkretisiertheit indes nicht und lässt ein Begehren nicht als

²¹ BBl 2003 1997 ff.; vgl. auch BVGE 2011/25 E. 5.1.1 ff. und BVGE 2011/53 E. 8.3.2.

²² Projekt TK A – Telekommunikation der Armee (admin.ch) (zuletzt abgerufen am 29. Januar 2026).

²³ Urteil des BGer 1C_155/2017 vom 17. Juli 2017 E. 2.5.

ungenügend konkret erscheinen. Es ist davon auszugehen, dass das Öffentlichkeitsgesetz umfangreiche Zugangsgesuche grundsätzlich zulässt, sofern sie den Geschäftsgang der Behörde nicht geradezu lahmlegen.²⁴

32. Vorliegend geben die Antragstellerinnen an, dass sie Einsicht in die Dokumente der Ämterkonsultation und des Mitberichtsverfahrens wünschen, welche vor Erlass der Botschaft zur Biodiversitätsinitiative entstanden sind. Nach Auffassung des Beauftragten erlaubt die gewählte Formulierung dem GS-UVEK, die verlangten Dokumente zu identifizieren (Art. 10 Abs. 3 BGÖ) und zu bearbeiten.
33. *Zwischenfazit: Das Begehren 2 ist hinreichend genau formuliert.*
34. Im Begehren 2 verlangen die Antragstellerinnen die Dokumente der Ämterkonsultation und des Mitberichtsverfahrens, welche vor Erlass der Botschaft zur Biodiversitätsinitiative entstanden sind. Für die Beurteilung von Dokumenten im Zusammenhang mit dem Mitberichtsverfahren ist Art. 8 Abs. 1 BGÖ zu prüfen.
35. 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 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010). Die Bestimmung schützt die freie Meinungs- und Willensbildung des Bundesrates bzw. den Entscheidungsprozess des Bundesrates.²⁵ Der Ausschluss des Rechts auf Zugang zu diesen Dokumenten ist endgültig.²⁶
36. 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. 1^{bis} RVOV mit der Unterzeichnung des Antrags durch das federführende Departement. Diesen unterzeichneten Bundesratsantrag überreicht das federführende Departement der BK zur Durchführung des Mitberichtsverfahrens. Das Mitberichtsverfahren endet mit der Beschlussfassung durch den Bundesrat (Bundesratsbeschluss).²⁷
37. 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,²⁸ 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.²⁹
38. 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,³⁰ die vor Eröffnung des Mitberichtsverfahrens erstellt wurden, sowie den fertig gestellten,

²⁴ BGE 142 II 324 E. 3.5.

²⁵ 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.

²⁶ Urteil des BVGer A-2070/2017 vom 16. Mai 2018 E. 4.3.4.2.

²⁷ Urteil des BVGer A-2070/2017 vom 16. Mai 2018 E. 4.3.4.2.

²⁸ Urteil des BVGer A-4500/2013 vom 27. Februar 2014 E. 3.5.2.3.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

nicht unterzeichneten Entwurf des Bundesratsantrag inkl. Beilagen.³¹ Nicht unter Art. 8 Abs. 1 BGÖ fallen ausserdem amtliche Dokumente des Ämterkonsultationsverfahrens,³² 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.³³

39. *Zwischenfazit: Das GS-UVEK beurteilt die Dokumente des Begehrens 2 im Zusammenhang mit dem Mitberichtsverfahren unter Berücksichtigung von Ziffer 34–38.*
40. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis:*
- *Sämtliche vom Begehren 1 erfassten Dokumente (s. Ziff. 18) erfüllen die Voraussetzungen eines amtlichen Dokumentes im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ (Ziff. 27 und Ziff. 29). Das GS-UVEK gewährt den Zugang zu diesen Dokumenten, da bis anhin keine Ausnahmerebestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes nachgewiesen wurden.*
 - *Das Begehren 2 ist hinreichend genau formuliert (Ziff. 33).*
 - *Das GS-UVEK beurteilt die Dokumente des Begehrens 2 im Zusammenhang mit dem Mitberichtsverfahren unter Berücksichtigung von Ziffern 34–38.*
 - *Das GS-UVEK gewährt den Zugang zu den Dokumenten des Begehrens 2 im Zusammenhang mit der Ämterkonsultation vor dem Erlass der Botschaft zur Biodiversitätsinitiative vom 4. März 2022 in Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes und der diesbezüglichen Rechtsprechung.*
 - *Kommt das GS-UVEK bei der Prüfung von Begehren 2 zum Schluss, über keine Dokumente zu verfügen oder den Zugang zu den vorhandenen Dokumenten einzuschränken oder zu verweigern, empfiehlt der Beauftragte aufgrund des Beschleunigungsgebots³⁴ und aus verfahrensökonomischen Gründen dem GS-UVEK, direkt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG zu erlassen.*

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

41. Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation gewährt den Zugang zu sämtlichen vom Zugangsgesuch betroffenen Dokumenten gemäss Ziffer 40.
42. Bezüglich Begehren 2 empfiehlt der Beauftragte dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation ausserdem, direkt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG zu erlassen, sofern es zum Schluss kommt, über keine Dokumente zu verfügen oder den Zugang zu den vorhandenen Dokumenten vollständig oder teilweise zu verweigern.
43. Die Antragsstellerinnen können 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 VwVG verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
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).
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).

³¹ BGE 136 II 399, E. 2.3.3.

³² 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.

³³ 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.

³⁴ FLÜCKIGER, in Handkommentar zum BGÖ, Art. 11, Rz 18.

46. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten werden die Namen der Antragstellerinnen anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
47. Die Empfehlung wird eröffnet:
- Einschreiben mit Rückschein (R)
A. _
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
B. _ (in Vertretung von A. _)
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation GS-UVEK
3003 Bern
48. Eine Kopie dieser Empfehlung geht an:
- Bundeskanzlei, Sektion Recht, 3003 Bern

Adrian Lobsiger
Der Beauftragte

Alessandra Prinz
Juristin, Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip