



Bern, 9. November 2017

**Empfehlung
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes
im Schlichtungsverfahren zwischen**

**X
(Antragsteller)**

und

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Antragsteller (Journalist) hat am 10. August 2017 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA um Zugang zu einer „aktuellen“ Liste derjenigen Nichtregierungsorganisationen ersucht, die vom EDA in Israel unterstützt werden.
2. Am 1. September 2017 liess das EDA dem Antragsteller eine Liste mit den im Jahr 2016 unterstützten Partnern mit Tätigkeit in Israel und im Besetzten Palästinensischen Gebiet zukommen. Die Liste enthält 40 Namen sowie den jeweils geleisteten finanziellen Beitrag. Das EDA wies den Antragsteller darauf hin, dass in der Liste drei Partner nicht aufgeführt seien, da deren Erwähnung die Sicherheit der betreffenden Partner sowie die ausserpolitischen Interessen der Schweiz gefährden könnte.
3. Am 7. September 2017 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim EDA ein, welches diesen dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) zuständigkeitshalber weiterleitete.
4. Auf Ersuchen des Beauftragten reichte das EDA am 22. September 2017 die betroffenen Dokumente sowie eine ergänzende Stellungnahme ein, in welcher es die Gründe für die Geheimhaltung der drei Partner bzw. Nichtregierungsorganisationen erläuterte.
5. Am 1. November 2017 fand eine Schlichtungsverhandlung statt, in welcher sich die Parteien nicht einigen konnten.
6. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und des EDA 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

7. Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim EDA ein. Dieses verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Der Antragsteller ist als Teilnehmer 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).
8. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.¹ 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

9. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.²
10. Entsprechend dem Gesuch des Antragstellers hat das EDA aus vorhandenen Informationen eine Auflistung mit den im Jahr 2016 finanziell unterstützten Projektpartnern bzw. Nichtregierungsorganisationen mit Tätigkeit in Israel und im Besetzten Palästinensischen Gebiet erstellt (Art. 5 Abs. 2 BGÖ) und dem Antragsteller zugänglich gemacht. Allerdings sind auf der Liste drei Organisationen (sowie die entsprechenden Geldbeträge) nicht aufgeführt.
11. Das EDA begründete diese Nichtbekanntgabe in erster Linie mit der Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ, wonach der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden kann, wenn die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können. Diese Organisationen seien im Bereich der Friedensförderung tätig, in welchem in diesen konkreten Fällen ein vertraulicher Rahmen notwendiges und entscheidendes Erfolgselement sei. In der Vergangenheit seien vergleichbare Projekte u.a. deshalb gescheitert, weil vertrauliche Informationen (vorzeitig) an die Öffentlichkeit gelangten. Ein von der Schweiz (mit-)verursachtes Scheitern würde sich negativ auf ihre Glaubwürdigkeit als diskrete Friedensförderin auswirken.
12. Das Bundesgericht räumt den Behörden bei der Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ einen besonderen Ermessensspielraum in aussenpolitischer und diplomatischer Hinsicht ein. Nach der Rechtsprechung liegt es in der Natur von Entscheiden (ausssen-)politischen Gehalts, dass sie der juristischen Kontrolle nur bedingt zugänglich sind. So üben die gerichtlichen Instanzen bei der Überprüfung der politischen Opportunität des Entscheides eine gewisse Zurückhaltung, sofern der Entscheid insgesamt zumindest nachvollziehbar und sachlich ist.³

¹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.

² GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

³ BGE 142 II 313 E. 4.3.



13. Die Begründung des EDA in seiner ergänzenden Stellungnahme an den Beauftragten ist insgesamt nachvollziehbar, zumal diese Organisationen in einer vielschichtigen Konfliktsituation tätig sind. Zusammen mit den ergänzenden mündlichen Angaben anlässlich der Schlichtungssitzung, die im Verfügungsfall wieder aufzunehmen wären, erachtet der Beauftragte den geltend gemachten Ausnahmegrund für glaubhaft gemacht. Die Beschränkung der Zugangsverweigerung auf lediglich 3 von insgesamt 43 finanziell unterstützten Partnern bzw. Organisationen trägt überdies dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz Rechnung.

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

14. Das EDA gewährt keinen über die bereits schriftlich zugänglich gemachten und an der Schlichtungssitzung mündlich mitgeteilten Informationen hinausgehenden Zugang zu den verlangten Angaben.
15. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
16. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
17. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
18. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
19. Die Empfehlung wird eröffnet:
- Einschreiben mit Rückschein (R)
X
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
Freiburgstrasse 130
3003 Bern

Adrian Lobsiger