



Bern, 28. Mai 2013

## **Empfehlung**

### **gemäss Art. 14 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung**

#### **zum Schlichtungsantrag von**

**X  
(Antragsteller)**

**gegen**

**Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)**

- I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:**
- Der Antragsteller (Journalist) hat am 12. Oktober 2012 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3) beim SECO wie folgt Zugang verlangt:  
„Staatssekretariat für Wirtschaft - - Untersuchung zu aus der Schweiz exportierten Handgranaten, die nach Syrien gelangt sind.  
- Untersuchungsunterlagen dazu.  
- Dito zu ähnlichen Untersuchungen seit 1995, die angestrengt wurden, weil Kriegsmaterial aus der Schweiz mutmasslich letztlich nicht dort landete, wofür es bestimmt war.“
  - Mit Schreiben vom 25. Oktober 2012 verweigerte das SECO dem Antragsteller den Zugang. Es führte aus, dass es nach Veröffentlichung von Medienberichten über den Transfer von Handgranaten aus Schweizer Produktion nach Syrien sofort reagiert habe und u.a. eine gemeinsame Untersuchungskommission mit den Vereinigten Arabischen Emiraten VAE einberufen habe, um die Ereignisse abzuklären. Die Untersuchungen seien am 21. September 2012 abgeschlossen worden. Zeitgleich habe der Bundesrat anlässlich einer Medienmitteilung



vom 21. September 2012<sup>1</sup> über die Ergebnisse der Untersuchung sowie die getroffenen Massnahmen informiert. Weiter schrieb das SECO dem Antragsteller, dass der Bundesrat am 10. Oktober 2012 zu einem Brief der GPK-N vom 6. September 2012 mit dem Titel „Kriegsmaterialausfuhren und Nichtwiederausfuhrerklärungen“ Stellung genommen habe. Diese Stellungnahme sei vertraulich. Der Zugang zu diesen Dokumenten könne gemäss SECO die aussenpolitischen Interessen und die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigen (Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ). Ebenso machte das SECO geltend, dass die Untersuchungsunterlagen z.T. als geheim klassifiziert seien oder als vertraulich gelten würden. Diese Klassifizierungen seien den VAE und anderen Staaten zugesichert worden und müssten zwingend eingehalten werden (Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ). Das SECO begründete seine Verweigerung schliesslich auch damit, dass die Informationen aus den Untersuchungsunterlagen teilweise als Grundlage für die Abklärungen der GPK-N in der besagten Sache dienen würden. Eine Veröffentlichung könnte gemäss SECO die Meinungs- und Willensbildungsfreiheit der GPK-N wesentlich beeinträchtigen (Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ).

3. Der Antragsteller reichte am 13. November 2012 beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) einen Schlichtungsantrag ein.
4. Nachdem das SECO den Beauftragten am 4. Dezember 2012 telefonisch darüber informiert hatte, dass es sich bei allen vom Antragsteller verlangten Unterlagen im Zusammenhang mit den Untersuchungen über die aus der Schweiz exportierten Handgranaten seit 1995 um mehrere Ordner handle, welche nur mit einem erheblichen Aufwand zusammengetragen werden können und sich in verschiedenen Abteilungen befinden, wies der Beauftragte den Antragsteller einerseits darauf hin, dass das Öffentlichkeitsgesetz nur auf amtliche Dokumente anwendbar sei, die nach seinem Inkrafttreten, d.h. dem 1. Juli 2006, von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden (Art. 23 BGÖ). Andererseits fragte der Beauftragte den Antragsteller an, ob er aufgrund des grossen Dokumentenumfanges bereit sei, seinen Schlichtungsantrag entsprechend Art. 7 Abs. 3 VBGÖ zu präzisieren.
5. Mit E-Mail vom 4. Dezember 2012 präziserte der Antragsteller sein Zugangsgesuch dahingehend, dass er vorerst auf jene Begehren verzichtete, bei denen er um Informationen über in den vergangenen Jahren getätigte Untersuchungen ähnlich gelagerter Fälle ersuchte. Er teilte dem Beauftragten sodann mit, dass er in erster Linie daran interessiert sei, wie Ruag-Handgranaten nach Syrien gelangt sind. Der diesbezügliche Schweizer Untersuchungsbericht habe für ihn erste Priorität. Darauf verlangte der Beauftragte vom SECO die entsprechenden Unterlagen gemäss diesem präzisierten Zugangsgesuch zur genaueren Prüfung.
6. Das SECO reichte am 12. Dezember 2012 dem Beauftragten eine Stellungnahme und einen Teil der für das nunmehr präziserte Zugangsgesuch relevanten Dokumente ein. Ausserdem erwähnte das SECO in seiner Stellungnahme, dass als geheim klassifizierte Dokumente dem Beauftragten nicht beigelegt worden seien. Das SECO verwies in seiner Argumentation weitgehend auf seine Stellungnahme vom 25. Oktober 2012. Weiter gelte es zu beachten, dass die GPK-N ihre Untersuchungen abgeschlossen habe und zum Schluss gekommen sei, dass der Bundesrat den Vorfall angemessen erledigt habe. Die Kommunikation und Informationspolitik des Bundesrates sei zu keinem Zeitpunkt von der GPK-N beanstandet worden.
7. Mit Schreiben vom 5. Februar 2013 forderte der Beauftragte das SECO erneut auf, ihm sämtliche beim SECO vorhandenen Unterlagen einzureichen, welche das präziserte Zugangsgesuch vom 4. Dezember 2012 betreffen, einschliesslich der Unterlagen, welche

---

<sup>1</sup> [Medienmitteilung des Bundesrates vom 21. September 2012.](#); s.a. [Antwort des Bundesrates auf die Interpellation von Maja Ingold, 12.3740 Ruag Handgranaten in Syrien.](#)



geheim seien, sowie diejenigen, welche bereits vor Erstellung des Bundesratsantrages in dieser Angelegenheit vorgelegen haben. Ausserdem gab der Beauftragte dem SECO die Möglichkeit zur ergänzenden Stellungnahme.

8. Mit Schreiben vom 14. Februar 2013 nahm das SECO ergänzend Stellung und reichte die restlichen bei ihm vorhandenen Unterlagen betreffend das eingeschränkte Zugangsgesuch vom 4. Dezember 2012 ein. Es führte ergänzend aus, dass sämtliche nachgereichten Unterlagen Dokumente des Mitberichtverfahrens darstellen und daher unter Art. 8 Abs. 1 BGÖ fallen, weshalb der Zugang zu verweigern sei.
9. Nachdem der Beauftragte das SECO am 7. März 2013 wiederum telefonisch kontaktiert hatte, weil eine genauere Prüfung der eingereichten Unterlagen ergab, dass ihm noch nicht sämtliche das präzisierte Zugangsgesuch betreffenden Dokumente vorlagen, stellte das SECO dem Beauftragten die letzten drei fehlenden Dokumente zu.
10. Das vorliegende Schlichtungsverfahren bezieht sich auf die mit dem eingeschränkten Zugangsgesuch vom 4. Dezember 2012 verlangten Dokumente. Das vom Antragsteller ursprünglich gestellte Zugangsgesuch vom 12. Oktober 2012 ist somit *nicht* das ausschlaggebende Gesuch dieses Verfahrens. Bei den Unterlagen, die das SECO dem Beauftragten am 10. Dezember 2012, 14. Februar 2013 und 7. März 2013 insgesamt in Bezug auf das präzisierte Zugangsgesuch zur Verfügung gestellt hat, handelt es sich um:
  - drei Informationsnotizen an den Gesamtbundesrat vom 3. Juli 2012 (Dokument 1), 25. Juli 2012 (Dokument 2) und 19. September 2012 (Dokument 3)
  - zwei Bundesratsanträge vom 10. Oktober 2012 (Dokumente 4 und 5), inkl. Beilagen (nachfolgend Dokumente 6 und 9)
  - Stellungnahme des Bundesrates vom 10. Oktober 2012 mit dem Titel „Kriegsmaterialausfuhren und Nichtwiederausfuhr-Erklärungen“ (Dokument 6) zum Brief der GPK-N vom 6. September 2012 (nachfolgend Dokument 9)
  - zwei als geheim klassifizierte Dokumente der VAE (Dokumente 7 und 8)
  - zwei Schreiben der GPK-N an den Bundesrat vom 6. September 2012 (Dokument 9) und 9. November 2012 (Dokument 10)
  - zwei diplomatische Noten, einerseits vom SECO an die VAE vom 5. Juli 2012 (Dokument 11) und andererseits von den VAE an das SECO vom 12. September 2012 (Dokument 12)
11. Auf die weiteren Ausführungen des Antragsstellers und des SECO 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**

12. Gemäss Art. 13 BGÖ kann eine Person einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten einreichen, wenn die Behörde den Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränkt, aufschiebt oder verweigert, oder wenn die Behörde innert der vom Gesetz vorgeschriebenen Frist keine Stellungnahme abgibt.



13. Der Beauftragte wird nicht von Amtes wegen, sondern nur aufgrund eines schriftlichen Schlichtungsantrags tätig.<sup>2</sup> Berechtig, einen Schlichtungsantrag einzureichen, ist jede Person, die an einem Gesuchsverfahren um Zugang zu amtlichen Dokumenten teilgenommen hat. Für den Schlichtungsantrag genügt einfache Schriftlichkeit. Aus dem Begehren muss hervorgehen, dass sich der Beauftragte mit der Sache befassen soll. Der Schlichtungsantrag muss innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde schriftlich eingereicht werden.
14. Der Antragsteller hat ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim SECO eingereicht und eine ablehnende Antwort erhalten. Als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren ist er zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt. Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht.
15. Das Schlichtungsverfahren kann auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten stattfinden. Die Festlegung des Verfahrens im Detail obliegt alleine dem Beauftragten.<sup>3</sup>
16. Kommt keine Einigung zu Stande 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 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde. Er prüft damit im Schlichtungsverfahren einerseits beispielsweise, ob die für das Zugangsgesuch zuständige Behörde den Begriff des amtlichen Dokumentes (Art. 5 BGÖ) sowie die in Art. 7 f. BGÖ vorgesehenen Ausnahmeklauseln oder die Bestimmungen in Bezug auf den Schutz der Personendaten (Art. 9 BGÖ) rechtmässig angewendet hat. Andererseits prüft er in jenen Bereichen, in denen das Öffentlichkeitsgesetz der Behörde bei der Bearbeitung eines Zugangsgesuches einen gewissen Ermessensspielraum verleiht (z.B. Art der Einsichtnahme in amtliche Dokumente), ob die von der Behörde gewählte Lösung auf die Umstände des jeweiligen Falls abgestimmt und angemessen ist. Dabei kann der Beauftragte entsprechende Vorschläge im Rahmen des Schlichtungsverfahrens machen (Art. 12 Abs. 2 VBGÖ) oder gegebenenfalls eine Empfehlung erlassen (Art. 14 BGÖ).<sup>4</sup>
18. Vorliegend gilt es hinsichtlich jedes einzelnen Dokumentes zu prüfen, ob und in welchem Umfang der Zugang gemäss Öffentlichkeitsgesetz gewährt werden kann. Es ist dabei zu untersuchen, ob alle verlangten Unterlagen von einer Einheit der Bundesverwaltung i.S.v. Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ erstellt worden sind und daher in den persönlichen Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes gemäss Art. 2 Abs. 1 BGÖ fallen resp. ob – wie vom SECO vorgebracht wird – kein Recht auf Zugang besteht, weil sie Dokumente des Mitberichtsverfahrens i.S.v. Art. 8 Abs. 1 BGÖ darstellen. Im Weiteren gilt es zu klären, ob der Zugang aufgrund des Vorliegens einer Spezialbestimmung i.S.v. Art. 4 Bst. a BGÖ oder von Ausnahmebestimmungen nach Art. 7 ff. BGÖ zu verweigern ist.

---

<sup>2</sup> BBI 2003 2023.

<sup>3</sup> BBI 2003 2024.

<sup>4</sup> Christine Guy-Ecabert, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 13 RZ 8.



Informationsnotizen, Bundesratsanträge und Stellungnahme des Bundesrates vom 10. Oktober 2012 mit dem Titel: „Kriegsmaterialausfuhren und Nichtwiederausfuhr-Erklärungen“ (Dokumente 1 bis 6)<sup>5</sup>

19. Gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a - c BGÖ gilt das Öffentlichkeitsgesetz für die Bundesverwaltung, für Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, soweit sie Erlasse oder erstinstanzlich Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, SR 172.021) erlassen, sowie für die Parlamentsdienste.
20. Der Bundesrat ist gemäss Art. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG, SR 172.010) die oberste leitende und vollziehende Behörde der Eidgenossenschaft und bildet in seiner Gesamtheit die Regierung. Der Bundesrat trifft seine Entscheide gemäss Art. 12 RVOG als Kollegium. Seine Verhandlungen und das Mitberichtsverfahren sind gemäss Art. 21 RVOG nicht öffentlich. Ausserdem ergibt sich aus Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ *e contrario*, dass der Gesamtbundesrat zwar die Bundesverwaltung leitet, jedoch als eigenständige Behörde nicht Teil der Bundesverwaltung ist und deshalb nicht dem Öffentlichkeitsgesetz untersteht.<sup>6</sup>
21. Für die Beurteilung der Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes ist bei einem einzelnen Mitglied des Bundesrates zu unterscheiden, ob er als Departementsvorsteher – und damit als Chef einer Verwaltungseinheit – oder in seiner Funktion als Regierungsmitglied tätig ist. Handelt der einzelne Bundesrat als Departementsvorsteher, ist er dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellt.<sup>7</sup> Es liegt hingegen ein Regierungshandeln durch den Bundesrat vor, wenn ein Bundesrat in seiner Funktion als Mitglied des Gesamtbundesrates handelt und diesem einen Antrag, eine Informationsnotiz oder ein Aussprachepapier unterbreitet.<sup>8</sup> In diesen Fällen untersteht er dem Öffentlichkeitsgesetz nicht.<sup>9</sup>
22. Die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte ist in den „Richtlinien für Bundesratsgeschäfte“, auch bekannt als „Roter Ordner“<sup>10</sup>, geregelt. In diesen Richtlinien für Bundesratsgeschäfte sind Verfahrensvorschriften sowie Vorlagen für die Gestaltung von Bundesratsanträgen enthalten. Als Geschäftsarten werden darin der Bundesratsantrag, das Aussprachepapier und die Informationsnotiz aufgeführt. Der *Bundesratsantrag* bildet die übliche Form für Geschäfte, bei denen dem Bundesrat Anträge auf materielle Beschlüsse unterbreitet werden. Das Mitberichtsverfahren beginnt mit der Unterzeichnung des Antrags durch das federführende Departement (Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung RVOV, SR 172.010.1). Die *Informationsnotiz* hingegen enthält Mitteilungen eines Mitgliedes des Bundesrates, der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers an den Bundesrat als Kollegium über Departementsgeschäfte, Zusammenkünfte, etc.
23. Art. 8 Abs. 1 BGÖ hält fest, dass kein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten des Mitberichtsverfahrens besteht. Es ist Gegenstand und Zweck dieser Bestimmung, den Zugang zu sämtlichen amtlichen Dokumenten des letzten Verfahrensschrittes vor einem Entscheid des

<sup>5</sup> vgl. Ziff. 10.

<sup>6</sup> BBl 2003 1985.

<sup>7</sup> [Empfehlung vom 18 November 2010: VBS / Inspektionsberichte ND-Aufsicht](#), Ziff. II.B.1.

<sup>8</sup> [„Bundesamt für Justiz, "Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, \(Stand 5. Juli 2012\), Ziff. 2.2.2.](#)

<sup>9</sup> [Empfehlung vom 20. Juli 2012: BK / Chronologie Rücktritt Philipp Hildebrand](#), Ziff. 20.

<sup>10</sup> <http://www.bk.admin.ch/bk/00332/00333/index.html?lang=fr>.



Bundesrates (Ende des Mitberichtsverfahrens) der Öffentlichkeit zu verweigern<sup>11</sup>, um die Willensbildung des Bundesrates nicht zu beeinflussen. Unter das Mitberichtsverfahren fallen alle damit in Zusammenhang stehenden Dokumente, d.h. der (unterzeichnete) Antrag des federführenden Departements, die Mitberichte der anderen Departemente und der Bundeskanzleis, die etwaigen Antworten sowie die entsprechenden Begleitblätter.<sup>12</sup> Die Geheimhaltung der Dokumente dauert auch an, nachdem der Bundesrat den Entscheid gefällt hat.<sup>13</sup>

24. Bei den verlangten Unterlagen handelt es sich um zwei Bundesratsanträge (Dokumente 4 und 5) mit Beilagen (Dokumente 6 und 9<sup>14</sup>), welche an den Gesamtbundesrat gerichtet sind und welche das Mitberichtsverfahren eröffnet haben. Daher fallen diese beiden Bundesratsanträge unter die Ausnahmebestimmung von Art. 8 Abs. 1 BGÖ. Sie sind somit vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen und der Zugang zu diesen ist nach Ansicht des Beauftragten zu verweigern.
25. Bei den vorliegend verlangten Dokumenten 1, 2 und 3 handelt es sich um Informationsnotizen, welche unter das Regierungshandeln des Gesamtbundesrates fallen. Beim Dokument 6 handelt es sich um eine Stellungnahme des Gesamtbundesrates an die GPK-N. Aus diesem Grund fallen die Dokumente 1, 2, 3 und 6 nicht unter den persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ *e contrario*).
26. *Aufgrund dieser Rechtslage gelangt der Beauftragte zum Zwischenergebnis, dass die verlangten Informationsnotizen (Dokumente 1, 2 und 3) sowie die Stellungnahme des Bundesrates an die GPK-N (Dokument 6) nicht in den persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fallen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a e contrario). Die Bundesratsanträge (Dokumente 4 und 5) stellen Dokumente des Mitberichtsverfahrens dar und sind gemäss Art. 8 Abs. 1 BGÖ nicht zugänglich.*

Als geheim klassifizierte Dokumente der VAE (Dokumente 7 und 8)<sup>15</sup>

27. Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ hält fest, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird, wenn durch seine Gewährung die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann. Ausserdem ist der Zugang gemäss Bst. d zu verweigern, wenn die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können.
28. Die Dokumente 7 und 8 beinhalten Informationen, deren Bekanntwerden ein ernsthaftes Risiko für die internationalen Beziehungen zwischen der Schweiz und den VAE zur Folge haben, aber auch die innere und äussere Sicherheit der Schweiz gefährden könnte. Diese Dokumente fallen nach Ansicht des Beauftragten unbestreitbar in den Geltungsbereich von Art. 7 Abs. 1 Bst. c und d BGÖ und dürfen nicht zugänglich gemacht werden.
29. *Der Beauftragte kommt zum Schluss, dass der Zugang zu den Dokumenten 7 und 8 aus Gründen der Sicherheit des Landes und der aussenpolitischen Beziehungen gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. c und d BGÖ zu verweigern ist.*

<sup>11</sup> Pascal Mahon/Olivier Gonin, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 8, RZ 12.

<sup>12</sup> Pascal Mahon/Olivier Gonin, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 8, RZ 20.

<sup>13</sup> BBl 2003 2014.

<sup>14</sup> Zur Beurteilung des Dokuments 9 siehe Ziff. 30ff.

<sup>15</sup> vgl. Ziff. 10.



Zwei Schreiben der GPK-N an den Bundesrat vom 6. September 2012 (Dokument 9) und 9. November 2012 (Dokument 10)<sup>16</sup>

30. Die Dokumente 9 und 10 wurden von der GPK-N erstellt und sind an den Bundesrat gerichtet. Es handelt sich u.a. um Ausführungen zu Sitzungen und Ansichten der GPK-N zur Stellungnahme des Bundesrates vom 10. Oktober 2012 (Dokument 6). Vorliegend ist zu prüfen, ob diese Dokumente unter die Spezialbestimmung i.S.v. Art. 4 Bst. a BGÖ fallen und daher vom Öffentlichkeitsgesetz auszunehmen sind.
31. In Art. 4 Bst. a BGÖ wird festgehalten, dass spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen, dem Öffentlichkeitsgesetz vorbehalten werden. Es ist dabei in Koordination mit dem Öffentlichkeitsgesetz durch Auslegung zu ermitteln, welche Dokumente tatsächlich als geheim zu behandeln sind.<sup>17</sup> Art. 47 des Parlamentsgesetzes (ParlG, SR 152.3) hält fest, dass die Beratungen und Sitzungsunterlagen der Kommissionen vertraulich sind<sup>18</sup>; insbesondere wird nach dieser Bestimmung nicht bekannt gegeben, wie die einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer Stellung genommen oder abgestimmt haben. Der Beauftragte hat bereits in früheren Empfehlungen festgehalten, dass Art. 47 ParlG eine Spezialbestimmung i.S.v. Art. 4 Bst. a BGÖ darstellt und daher das Öffentlichkeitsgesetz in Bezug auf Dokumente der Kommissionen nicht zur Anwendung kommt.<sup>19</sup>
32. Die Dokumente 9 und 10 sind, wie bereits erwähnt, von der GPK-N erstellt worden und geben Ausführungen zu Sitzungsinhalten wieder.
33. *Der Beauftragte gelangt zum Schluss, dass kein Rechtsanspruch auf Zugang zu den vom Antragsteller verlangten Dokumenten 9 und 10 besteht, da ein Spezialtatbestand i.S.v. Art. 4 Bst. a BGÖ i.V.m. Art. 47 ParlG vorliegt.*

Diplomatische Noten (Dokumente 11 und 12)<sup>20</sup>

34. Als Letztes ist zu prüfen, ob der Zugang zu den diplomatischen Noten des SECO (Dokument 11) und der VAE (Dokument 12) zu gewähren ist. Das Dokument 12 ist eine Beilage zum Dokument 3 (Informationsnotiz).
35. Sowohl das Dokument 11 als auch das Dokument 12 befinden sich im Besitz des SECO, d.h. wurden von diesem erstellt (Dokument 11) resp. diesem mitgeteilt (Dokument 12). Damit stellen die diplomatischen Noten amtliche Dokumente i.S.v. Art. 5 Abs. 1 BGÖ dar.
36. Das Dokument 12 ist eine Beilage der Informationsnotiz vom 19. September 2012. Es datiert vom 12. September 2012 und wurde von einem Drittstaat, der VAE, erstellt. Bereits aus diesem Grund kann das Dokument 12 nicht Teil eines Mitberichtsverfahrens gemäss Art. 8 Abs. 1 BGÖ sein, zumal gemäss Art. 5 Abs. 1 bis der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (SR 172.010.1) das Mitberichtsverfahren mit der Unterzeichnung eines *Bundesratsantrags* durch das federführende Departement beginnt.

<sup>16</sup> vgl. Ziff. 10.

<sup>17</sup> Bertil Cottier, in: Brunner/Mader (Hrsg.), Stämpfli Handkommentar zum BGÖ, Art. 4, RZ 10.

<sup>18</sup> Vgl. dazu auch [Empfehlung vom 19. Juni 2009: UVEK / Zusatzdokumentation Staatsrechnung](#), Ziff. II.B.3.; „[Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes in den Parlamentsdiensten](#)“ ([www.parlament.ch](http://www.parlament.ch), Rubriken: Wissen>Parlamentswissen>Öffentlichkeitsgesetz).

<sup>19</sup> [Empfehlung vom 19. Juni 2009: UVEK / Zusatzdokumentation Staatsrechnung](#), Ziff. II.B.3.; [Empfehlung vom 18. November 2010: VBS / Inspektionsberichte ND-Aufsicht](#), Ziff. II.2.1; [Empfehlung vom 6. Dezember 2012, EPA/Zusammenstellung über ausbezahlte Zulagen in der Bundesverwaltung](#), Ziff. II. B. 20.

<sup>20</sup> vgl. Ziff. 10.



37. Aus einer der diplomatischen Noten geht ausdrücklich hervor, dass deren Inhalt veröffentlicht werden kann. Daher kann nach Ansicht des Beauftragten ein Zugänglichmachen der diplomatischen Noten nicht zu einer Beeinträchtigung der ausserpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz zu den VAE führen (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ). Zudem ist das Vorliegen der Ausnahmeklausel gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ der von Dritten freiwillig mitgeteilten Informationen nur dann erfüllt, wenn die Informationen von Privatpersonen und nicht von einer Behörde mitgeteilt worden sind.<sup>21</sup> Ausländische Behörden fallen ebenso nicht unter Dritte i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ.<sup>22</sup>  
Damit entfällt der vom SECO vorgebrachte Einwand des Vorliegens von Ausnahmebestimmungen nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ, insbesondere der Bst. d und h BGÖ. Daher ist der Zugang zu den Dokumenten 11 und 12 zu gewähren.
38. *Das SECO hat nach Ansicht des Beauftragten keinen rechtsgenügenden Beweis erbracht, dass ein Ausnahmegrund nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ gegeben ist. Der Beauftragte kommt zum Schluss, dass der Zugang zu den Dokumenten 11 und 12 zu gewähren ist.*
39. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis:  
Die vom Antragsteller verlangten Dokumente 1 bis 6 sind als Dokumente des Gesamtbundesrates (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ e contrario) zu qualifizieren bzw. sind Teil des Mitberichtsverfahrens i.S.v. Art. 8 Abs. 1 BGÖ, weshalb der Zugang zu diesen zu verweigern ist.  
Ausserdem ist der Zugang zu den Dokumenten 7 und 8 aufgrund der Ausnahmebestimmungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. c und d BGÖ sowie der Zugang zu den Dokumenten 9 und 10 aufgrund der Spezialbestimmung von Art. 4 Bst. a BGÖ i.V.m. Art. 47 ParlG zu verweigern.  
Demgegenüber ist Zugang zu den Dokumenten 11 und 12 nach Ansicht des Beauftragten zu gewähren.*
40. *Soweit das Seco dies für notwendig erachtet, informiert es die VAE vorgängig und in angemessener Weise über ein Zugänglichmachen von Dokumenten der VAE.*

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

41. Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO verweigert den Zugang zu den verlangten amtlichen Dokumenten 1 bis 10 (drei Informationsnotizen an den Gesamtbundesrat vom 3. Juli 2012, 25. Juli 2012 und 19. September 2012, zwei Bundesratsanträge vom 10. Oktober 2012, inkl. Beilagen, Stellungnahme des Bundesrates zum Brief der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 10. Oktober 2012 mit dem Titel: „Kriegsmaterialausfuhren und Nichtwiederausfuhrklärungen“, zwei als geheim klassifizierte Dokumente der Vereinigten Arabischen Emirate und die Briefe der GPK-N an den Bundesrat vom 6. September 2012 und 9. November 2012).

<sup>21</sup> Bertil Cottier/Rainer J. Schweizer/Nina Widmer, in: Brunner/Mader (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 7, RZ 47.

<sup>22</sup> Bertil Cottier/Rainer J. Schweizer/Nina Widmer, in: Brunner/Mader (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 7, RZ 47, Fn 53.



42. Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO gewährt den Zugang zu den diplomatischen Notizen des SECO vom 5. Juli 2012 und der Vereinigten Arabischen Emirate vom 12. September 2012 (Dokumente 11 und 12). Es informiert die Vereinigten Arabischen Emirate vorgängig in angemessener Weise darüber, sofern es dies für notwendig erachtet.
43. Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), wenn in Abweichung zu Ziffer 42 den Zugang zu den Dokumenten 11 und 12 nicht gewähren will.
44. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Staatssekretariat für Wirtschaft den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn er mit der Empfehlung (Ziff. 41) nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
45. Gegen die Verfügung kann der Antragsteller beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGÖ).
46. Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO stellt dem Beauftragten eine Kopie seiner Verfügung und allfällige Entscheide der Beschwerdeinstanzen zu (Art. 13a VBGÖ).
47. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
48. Die Empfehlung wird eröffnet:
  - X
  - Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

Hanspeter Thür