



Bern, 10. März 2015

## Empfehlung

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

#### zum Schlichtungsantrag von

**X**  
(Antragsteller)

gegen

**Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz  
und Sport VBS**

#### **I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:**

1. Der Antragsteller (Journalist) hat am 20. Februar 2014 beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) um „*Einsicht/Herausgabe in die Liste der vom Bundespräsidenten 2013 mit einer Neujahrs-Glückwunschkarte bedienten Staats- und Regierungschefs*“ verlangt.
2. Nach einer telefonischen Besprechung vom 2. April 2014 zwischen dem VBS und dem Antragsteller, an welcher Letzterer eine abschlägige Antwort auf sein Zugangsgesuch erhalten hatte, teilte ihm das VBS mit E-Mail vom 2. April 2014 ergänzend mit, dass Bundesrat Ueli Maurer seine Weihnachts- und Neujahrskarten an Regierungs- und Staatschefs jeweils persönlich von Hand schreibe. Auch in seinem Präsidialjahr habe er diese Karten persönlich verfasst. Eine Liste, an wen er die Karten verschickt habe, bestehe nicht.
3. Mit E-Mail vom 2. April 2014 brachte der Antragsteller gegenüber dem VBS sein Erstaunen darüber zum Ausdruck, dass Bundesrat Maurer in seinem Präsidialjahr – entgegen der Auskunft seitens des VBS anlässlich des Telefonats vom gleichen Tag (vgl. Ziffer 2) – nun offensichtlich doch Weihnachts- und Neujahrskarten an Staats- und Regierungschefs verschickt habe. Daher bat er das VBS ausdrücklich darum, sein Zugangsgesuch vom 20. Februar 2014 entsprechend zu behandeln und ihm Zugang zu jenem Dokument (Liste, Aktennotiz, interner Auftrag o.ä.) zu gewähren, aus dem die Empfänger der Weihnachts- und Neujahrskarten von Bundesrat Maurer hervorgehen.
4. Mit E-Mail vom 3. April 2014 teilte das VBS dem Antragsteller erneut mit, dass Weihnachts- und Neujahrskarten von Bundesrat Maurer persönlich von Hand geschrieben wurden. Daher würden im VBS diesbezüglich keine Listen, Aktennotizen oder Aufträge verteilt.



5. Am 9. April 2014 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Darin beurteilte er die Aussage des VBS, wonach Bundesrat Maurer seine Weihnachts- und Neujahrskarten persönlich von Hand schreibe und demnach keine entsprechenden Empfängerlisten bestehen würden, als wenig plausibel. Insbesondere bezweifelte er, dass Bundesrat Maurer sämtliche Adressen ausländischer Staats- und Regierungschefs auswendig notieren würde. Naheliegender sei hingegen, dass das VBS die verlangte Liste mit den Adressaten aus ihm nicht bekannten Gründen unveröffentlicht lassen wolle. Dies komme einer Ablehnung seines Zugangsgesuches bzw. einer eigentlichen Verweigerung, sein Gesuch überhaupt bearbeiten zu wollen, gleich.
6. Mit Schreiben vom 10. April 2014 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags das VBS dazu auf, sämtliche relevanten Dokumente sowie eine ausführliche und detailliert begründete Stellungnahme einzureichen.
7. Am 23. April 2014 reichte das VBS eine Stellungnahme sowie Kopien VBS-interner Korrespondenz und schliesslich Auszüge aus dem Geschäftsverwaltungssystem betreffend die vorliegend zu beurteilende Angelegenheit ein.  
In der Stellungnahme erklärte das VBS, man habe sich auf Ersuchen des Beauftragten bei den zuständigen Personen der Kommunikation VBS erkundigt, um nähere Angaben zu den Abläufen bei Weihnachts- und Neujahrgrüssen des Jahres 2013 zu erhalten. Aus der beiliegenden Stellungnahme des Sprechers VBS sei ersichtlich, dass keine Listen der Empfänger solcher Grusskarten bestünden. Entsprechendes gehe auch aus dem ebenfalls beigelegten Auszug aus dem elektronischen Geschäftsverwaltungssystem hervor. Aus der Sicht des VBS werde aus diesen Informationen nachvollziehbar, dass tatsächlich keine weiteren Dokumente, insbesondere Listen von Empfängern solcher Grusskarten, bestehen würden.  
Weiter wies das VBS darauf hin, aus rechtlicher Sicht sei festzuhalten, dass das Einsichtsrecht nach dem Öffentlichkeitsgesetz einzig für bereits bestehende Dokumente gelte. Hingegen enthalte das Gesetz keinen Anspruch darauf, die Verwaltung zur Erstellung eines noch nicht existierenden Dokuments zu verpflichten. Aus diesen Gründen könne dem Einsichtsgesuch des Antragstellers aus praktischen und rechtlichen Erwägungen leider keine Folge gegeben werden.
8. Mit Telefonat vom 16. Februar 2015 wandte sich der Beauftragte erneut an das VBS und bat um Mitteilung, ob die bisherige Haltung über das Nichtvorhandensein der verlangten Listen nach wie vor aktuell sei. Insbesondere stelle sich ihm die Frage, ob Bundesrat Maurer die Adressen der Empfänger seiner Grusskarten tatsächlich auch von Hand und auswendig auf die entsprechenden Umschläge geschrieben habe. Er bat demnach um eine abschliessende schriftliche Bestätigung darüber, dass keine solche Liste bestehe.
9. Mit E-Mail vom 18. Februar 2015 gelangte das VBS an den Beauftragten und leitete ihm die eingeholte Auskunft des Kommunikationschefs VBS weiter. Diese Auskunft lautete wie folgt:  
*„[...] Der Chef VBS verschickt seine Weihnachtskarten nach wie vor nach seinem eigenen Gutdünken und führt keine Listen über die Adressaten.“*
10. Mit E-Mail vom 26. Februar 2015 reichte das VBS die Information an den Beauftragten nach, Bundesrat Maurer habe als Bundespräsident auf Grusskarten von Staats- und Regierungschefs situativ, d.h. von Fall zu Fall, selber nach seinem Gutdünken geantwortet.  
*„Deshalb gibt es im VBS keine entsprechende Adressliste o.ä.“*



## II. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:

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

11. Der Antragsteller hat ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim VBS eingereicht und eine ablehnende Antwort erhalten. Als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchverfahren ist er zur Einreichung eines Schlichtungsantrages berechtigt. Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 BGÖ).
12. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt. Die Festlegung des Verfahrens im Detail obliegt alleine dem Beauftragten.<sup>1</sup> 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

13. 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 entsprechende Empfehlung erlassen (Art. 14 BGÖ).<sup>2</sup>
14. Der Beauftragte weist darauf hin, dass ihm keinerlei Handhabe zur Verfügung steht, um Richtigkeit und Vollständigkeit der ihm zur Verfügung gestellten amtlichen Dokumente und insbesondere der ihm mitgeteilten Informationen abschliessend feststellen zu können. Vielmehr muss er auf Vollständigkeit und Richtigkeit der erhaltenen Angaben als Ausgangspunkt des Schlichtungsverfahrens abstellen.  
Selbst wenn der Antragsteller in den Aussagen des VBS gewisse Widersprüche sieht, kann der Beauftragte lediglich festhalten, dass das VBS im Rahmen des Schlichtungsverfahrens mehrmals schriftlich bestätigt hat, dass keine Listen mit den Adressaten von Weihnachts- und Neujahrsgrüssen von Bundesrat Maurer aus seinem Präsidialjahr 2013 bestehen.
15. Der Beauftragte stellt demnach fest, dass gemäss Aussagen des VBS kein Dokument mit den vom Antragsteller verlangten Informationen besteht, zu welchem der Zugang gewährt werden könnte.

---

<sup>1</sup> BBI 2003 2024.

<sup>2</sup> CHRISTINE GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 13, RZ 8.



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

16. Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport hält an seinem abschlägigen Bescheid zum Zugangsgesuch des Antragstellers vom 20. Februar 2014 fest.
17. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
18. Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach dem Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ)
19. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
20. Die Empfehlung wird eröffnet:
  - X
  - Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS  
3003 Bern

Hanspeter Thür