



Bern, 6. Januar 2016

Empfehlung
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes
im Schlichtungsverfahren zwischen
X
(Antragsteller)
und
Eidgenössisches Personalamt EPA

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Antragsteller (Privatperson) hat am 3. November 2015 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Eidgenössischen Personalamt EPA um Zugang zu Stellenbeschrieben bzw. Pflichtenheften, inklusive Unterschriftsberechtigungen von konkret benannten Stellen bzw. Funktionen bei der Wettbewerbskommission WEKO, dem Bundesamt für Sozialversicherungen BSV sowie der Zentralstelle für Medizinaltarife ZMT (organisatorisch bei der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt SUVA angegliedert) ersucht.
2. Am 10. November 2015 teilte das EPA dem Antragsteller mit, dass für die Bearbeitung dieses Zugangsgesuches die jeweils betroffenen Behörden zuständig seien. Es bat den Antragsteller, sein Gesuch direkt an die WEKO, das BSV und die ZMT zu richten. Dieser Bitte kam der Antragsteller nicht nach und forderte das EPA auf, sein Zugangsgesuch an die zuständigen Behörden weiterzuleiten.
3. Gleichentags leitete das EPA das Zugangsgesuch an die WEKO und das BSV weiter. In Bezug auf die ZMT teilte das EPA dem Antragsteller mit, sein Zugangsgesuch könne nicht weitergeleitet werden, da diese Stelle Teil der SUVA sei und daher nicht zur Bundesverwaltung gehöre. Folglich unterstehe die ZMT, jedenfalls im Bereich der Stellenbeschriebe, nicht dem Öffentlichkeitsgesetz. Trotzdem könne er sein Zugangsgesuch bei der ZMT stellen, da diese die gewünschten Auskünfte allenfalls freiwillig erteilen würde.
4. Auf Begehren des Antragstellers liess das EPA ihm mit Schreiben vom 17. November 2015 einen „formellen Nichteintretensentscheid“ zukommen. Mit Verweis auf Art. 10 Abs. 1 BGÖ führte das EPA aus, dass „*[die] von Ihnen gewünschten Dokumente, soweit sie überhaupt bestehen, nicht vom EPA erstellt [wurden], sondern von den von Ihnen aufgeführten Stellen. Das EPA erstellt lediglich die Stellenbeschriebe und Unterschriftsberechtigungen für seine eigenen Mitarbeitenden.*“ Folglich werde auf das Zugangsgesuch nicht eingetreten. Das EPA habe das Gesuch, soweit es die Dokumente der WEKO und des BSV betreffen würde, an die zuständigen Stellen weitergeleitet.
5. Am 1. Dezember 2015 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Er



beanstandete zum einen die Nichtweiterleitung seines Zugangsgesuchs an die ZMT. Zum anderen brachte er vor, das EPA erstelle zumindest die Texte der Stelleninserate, die ebenfalls als Stellenbeschreibungen angesehen werden könnten. Er stellte das Begehren, die von ihm bezeichneten Dokumente *vom EPA* zu erhalten.

6. Mit Schreiben vom 3. Dezember 2015 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags das EPA dazu auf, die relevanten Dokumente sowie eine ausführliche und detailliert begründete Stellungnahme einzureichen.
7. Noch am gleichen Tag reichte das EPA die geforderten Dokumente ein. Zur Begründung des Nichteintretens verwies es vollumfänglich auf seine Ausführungen im Schreiben an den Antragsteller vom 17. November 2015 (vgl. Ziff. 4). Die Nichtweiterleitung des Zugangsgesuchs an die ZMT begründete das EPA mit dem Umstand, dass es die Zuständigkeit der ZMT nicht abschliessend habe feststellen können. Deshalb sei der Gesuchsteller gebeten worden, sein Gesuch selber weiterzuleiten, falls er der Meinung sei, die ZMT sei zuständig.
8. Auf Nachfrage des Beauftragten bestätigte das EPA mit E-Mail vom 8. Dezember 2015, dass dem EPA die vom Antragsteller begehrten Informationen nicht vorlägen. Auch die Stelleninserate würden nicht vom EPA, sondern von den jeweiligen Verwaltungseinheiten selbst erstellt.
9. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und des EPA 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

10. Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim EPA ein. Dieses bestritt seine Zuständigkeit und trat nicht auf das Zugangsgesuch ein. Nach Auffassung des Beauftragten können Kompetenzkonflikte ebenfalls Gegenstand eines Schlichtungsverfahrens sein, obwohl dies in Art. 13 BGÖ nicht ausdrücklich vorgesehen ist.¹ Folglich ist der Antragsteller als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren 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 (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
11. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.² 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.

¹ Eingehend dazu [Empfehlung EDÖB vom 18. Dezember 2013: BJ und SIF / Zuständigkeit für die Bearbeitung eines Zugangsgesuches](#), Ziff. 14.

² Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.



B. Materielle Erwägungen

12. 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).³
13. Gemäss Art. 10 Abs. 1 BGÖ ist ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten an die Behörde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die nicht diesem Gesetz unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Die Frage der Zuständigkeit knüpft somit an das Bestehen eines amtlichen Dokuments gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ an, welches dann vorliegt, wenn eine Information 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).
14. Gemäss den Ausführungen des EPA erstellt jede Verwaltungseinheit die Stellenbeschriebe und Unterschriftsberechtigungen für seine eigenen Mitarbeitenden selbst. Dasselbe gilt gemäss EPA für die Stelleninserate, welche durch die jeweilige Verwaltungseinheiten erstellt und von diesen auf das vom EPA betriebene Stellenportal hochgeladen würden. In diesem Sinne bestätigte das EPA gegenüber dem Beauftragten, nicht über die vom Antragsteller gewünschten Informationen betreffend WEKO, BSV und ZMT zu verfügen und folglich nicht für die Bearbeitung des Zugangsgesuchs zuständig zu sein.
15. Der Beauftragte hat keinen Grund an den Ausführungen des EPA zu zweifeln, zumal die beiden Behörden, die das Zugangsgesuch vom EPA zuständigkeitshalber weitergeleitet erhalten hatten, ihrerseits die Zuständigkeit nicht bestritten haben. Folglich bestehen beim EPA keine amtlichen Dokumente mit den vom Antragsteller gewünschten Informationen. In der Konsequenz fehlt es daher auch an der Zuständigkeit des EPA gemäss Art. 10 Abs. 1 BGÖ, da es die gewünschten Dokumente gerade nicht erstellt und auch nicht in seinem Besitz hat.
16. *Mangels Vorliegen eines amtlichen Dokuments gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ besteht beim EPA kein durchsetzbares Recht auf Zugang nach dem Öffentlichkeitsgesetz und folglich auch keine Zuständigkeit zur Bearbeitung des Zugangsgesuches nach Art. 10 Abs. 1 BGÖ.*
17. Wurde ein Gesuch bei einer Behörde eingereicht, die nicht Urheberin oder Hauptadressatin des verlangten Dokumentes ist, so obliegt es der angefragten Behörde, das Gesuch von Amtes wegen und unverzüglich der zuständigen Behörde weiterzuleiten.⁴ Diese allgemeine Überweisungspflicht ergibt sich auch aus Art. 8 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021). Das EPA hat das Zugangsgesuch denn auch an die WEKO und das BSV weitergeleitet. Eine Weiterleitung an die

³ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

⁴ BBI 2003 2019; BGE 118 Ia 241 E. 3c.



ZMT hat das EPA hingegen mit der Begründung abgelehnt, es habe deren Zuständigkeit nicht abschliessend feststellen können. Dem Antragsteller hat es zudem mitgeteilt, dass die ZMT, zumindest in Bezug auf die gewünschten Informationen, wahrscheinlich nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterstünde. Nach Ansicht des Beauftragten lassen diese Umstände die Überweisungspflicht jedoch nicht entfallen. Die materielle Beurteilung des Begehrens ist Sache der zuständigen Behörde. In diesem Sinne hat die Überweisung auch dann zu erfolgen, wenn dem EPA das Begehren des Antragstellers aussichtslos erscheint. Ebenso ist nicht erforderlich, dass die Zuständigkeit der anderen Behörde mit Gewissheit feststeht.⁵

18. *Folglich empfiehlt der Beauftragte dem EPA, das Zugangsgesuch des Antragstellers, soweit es die ZMT betrifft, an diese zur Bearbeitung weiterzuleiten.*

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

19. Das Eidgenössische Personalamt hält an seinem abschlägigen Bescheid zum Zugangsgesuch des Antragstellers vom 3. November 2015 fest. Es leitet das Zugangsgesuch zur Bearbeitung an die Zentralstelle für Medizinaltarife ZMT weiter, soweit es diese betrifft.
20. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Eidgenössischen Personalamt 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).
21. Das Eidgenössische Personalamt erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
22. Das Eidgenössische Personalamt erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
23. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGO).
24. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
X
[Antragsteller]
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Eidgenössisches Personalamt
3003 Bern

Jean-Philippe Walter

⁵ MICHEL DAUM, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 8 Rz. 2 ff.