



Urteil vom 22. Dezember 2011

Besetzung

Richterin Marianne Ryter Sauvant (Vorsitz),
Richter Beat Forster, Richter Alain Chablais,
Gerichtsschreiberin Michelle Eichenberger.

Parteien

1. **Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRF)**, Zweigniederlassung, Schweizer Fernsehen, Fernsehstrasse 1 - 4, 8052 Zürich,
2. **A. _____**,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Rudolf Mayr von Baldegg, Töpferstrasse 5, 6004 Luzern,
Beschwerdeführende,

gegen

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Direktion für Ressourcen, Beratungsstelle Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip, Freiburgstrasse 130, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Öffentlichkeitsprinzip.

Sachverhalt:**A.**

Im Hinblick auf einen Auftritt in der Fernsehsendung Arena mit dem Thema der Befreiung der Libyen-Geiseln stellte A. _____ am 25. Juni 2010 beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ein Gesuch um Zustellung der Korrespondenz zwischen dem EDA und dem Tages-Anzeiger (TA) rund um das Interview mit Frau Bundesrätin Micheline Calmy-Rey in ihrer Funktion als Departementsvorsteherin im TA vom 19. Juni 2010, der Handakten des Pressebegleiters von Frau Bundesrätin Micheline Calmy-Rey anlässlich dieses Interviews und allfälliger vorhandener Tonbandaufnahmen.

Mit E-Mail vom 8. Juli 2010 teilte des EDA A. _____ mit, ihm werde in die verlangten Dokumente keine Einsicht gewährt.

B.

Ihm Rahmen des vor dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) eingeleiteten Schlichtungsverfahren ist keine einvernehmliche Lösung zwischen A. _____ und dem EDA erzielt worden. Der EDÖB gab in Folge dessen am 9. Dezember 2010 folgende Empfehlung ab:

1. Das EDA gewährt den Zugang zur E-Mail des TA an das EDA vom 18. Juni 2010.
2. Das EDA gewährt den Zugang zur E-Mail des EDA an den TA vom 18. Juni 2010.
3. Das EDA erstellt aus der mit Korrekturen versehenen Version des autorisierten Interviews (Anhang zur E-Mail des EDA an den TA vom 18. Juni 2010) durch einen einfachen elektronischen Vorgang (Art. 5 Abs. 2 BGÖ, SR 152.3) ein amtliches Dokument und gewährt den Zugang.
4. Das EDA muss keinen Zugang zu den in Ziff. II.B.5.1 erwähnten Dokumenten gewähren (Dokumente zum persönlichen Gebrauch, Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ).

C.

In Umsetzung der Empfehlung des EDÖB erhielt A. _____ vom EDA mit Schreiben vom 17. Dezember 2010 die Korrespondenz mit dem TA (E-Mailverkehr vom 18. Juni 2010) sowie das autorisierte Interview ohne sichtbare Korrekturen.

D.

Auf Gesuch von A. _____ verfügte das EDA am 20. Januar 2011 unter anderem was folgt:

1. Der Zugang zu folgenden Dokumenten wird gewährt (bereits erfolgt):
 - a. E-Mail des TA an das EDA vom 18. Juni 2010;
 - b. E-Mail des EDA an den TA vom 18. Juni 2010;
 - c. Autorisiertes Interview ohne sichtbare Korrekturen.
2. Der Zugang zu folgenden Dokumenten wird verweigert:
 - a. Handakten des Pressebegleiters;
 - b. Autorisiertes Interview mit sichtbaren Korrekturen.
3. Es wird festgestellt, dass keine Tonbandaufnahmen existieren.
4. Es werden keine Gebühren erhoben.

E.

Gegen diese Verfügung des EDA (Vorinstanz) vom 20. Januar 2011 führen die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRF) und A. _____ (Beschwerdeführende) mit Eingabe vom 17. Februar 2011 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragen die Aufhebung der angefochtenen Verfügung, soweit ihnen keine Einsicht in respektive kein Zugang zu den verlangten Dokumenten gewährt worden sei (Rechtsbegehren 1). Es sei ihnen vollumfängliche Einsicht in die verlangten Dokumente, insbesondere in die beiden E-Mails vom 18. Juni 2010 5:16 p.m. vom TA an die Vorinstanz inklusive Anhang sowie um 19:08 von der Vorinstanz an den TA inklusive Anhang, zu gewähren (Rechtsbegehren 2).

F.

Die Vorinstanz schliesst mit Vernehmlassung vom 2. Mai 2011 auf Abweisung der Beschwerde.

G.

Mit Replik vom 14. Juni 2011 halten die Beschwerdeführenden am Antrag auf Gutheissung ihrer Beschwerde fest und die beiden fraglichen E-Mails seien in ihrer Gesamtheit, mithin inkl. Anhang sowie Korrekturvorschlägen zur Einsichtnahme zu unterbreiten.

H.

In ihrer Duplik vom 15. August 2011 bestätigt die Vorinstanz ihren Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen.

I.

Auf weitere Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten

befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Weil keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und das EDA eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d VGG ist, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 16 Abs. 1 des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 [BGÖ, SR 152.3]).

1.1. Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

Der Beschwerdeführer 2 war zum einen im vorinstanzlichen Verfahren inkl. Schlichtungsverfahren vor dem EDÖB Gesuchsteller und ist mit seinem Anliegen um vollständige Akteneinsicht in die fraglichen Dokumente nicht vollumfänglich durchgedrungen. Er ist somit durch die angefochtene Verfügung materiell beschwert. Zum anderen führt die angefochtene Verfügung den Beschwerdeführenden 2 als Partei bzw. Gesuchsteller auf und wird ihm diese – zwar an die Adresse der Beschwerdeführerin 1 – zugestellt. Damit ist der Beschwerdeführer 2 auch als formeller Verfügungsadressat zu betrachten. Er ist deshalb zur Beschwerde legitimiert. Da es für die Bejahung der Zulässigkeit einer Beschwerde genügt, wenn zumindest ein Beteiligter legitimiert ist, insbesondere wenn die Beschwerdeführenden wie hier gemeinsam auftreten (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 7. September 1998 E. 2, publiziert in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 101/2000 S. 83 ff. sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7872/2010 vom 17. Oktober 2011 E. 2.2) muss nicht näher geprüft werden, ob auch die Beschwerdeführerin 1 – welche am erstinstanzlichen Verfahren nicht explizit teilgenommen hat – zur Beschwerdeerhebung legitimiert ist.

1.2. Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist daher einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht kann die angefochtene Verfügung grundsätzlich in vollem Umfang überprüfen. Die Beschwerdeführenden können neben der Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) auch die Rüge der Unangemessenheit erheben (Art. 49 Bst. c VwVG; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.149 ff.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 1758 ff.; vgl. hierzu aber auch E. 8.1 hiernach).

3.

Einleitend ist festzuhalten, dass sich die Rechtsbegehren der Beschwerdeführenden pauschal auf die verlangten Dokumente bzw. auf die beiden E-Mails vom 18. Juni 2010, 5:16 p.m. vom TA an die Vorinstanz inklusive Anhang sowie um 19:08 von der Vorinstanz an den TA inklusive Anhang richten (vgl. Sachverhalt Bst. E). Im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist jedoch unter Berücksichtigung der Ausführungen in der Beschwerde sowie aufgrund der teilweisen Gutheissung des Gesuchs durch die Vorinstanz – den Beschwerdeführenden wurde in das E-Mail des TA an die Vorinstanz vom 18. Juni 2010 und in das E-Mail der Vorinstanz an den TA vom 18. Juni 2010 als solche sowie in das autorisierte Interview ohne sichtbare Korrekturen Einsicht gewährt – lediglich darüber zu befinden, ob ihnen auch in den Anhang dieser beiden Mails, mithin in die Interviewabschrift durch den TA bzw. das autorisierte Interview mit sichtbaren Korrekturen der Vorinstanz, Einsicht zu gewähren ist oder nicht. Nicht angefochten und damit in Rechtskraft erwachsen sind darüber hinaus die Dispositiv-Ziff. 2a und 3 der angefochtenen Verfügung betreffend Handakten des Pressebegleiters sowie Tonbandaufnahmen.

4.

Die Beschwerdeführenden machen geltend, das E-Mail vom TA an die Vorinstanz inkl. Anhang sei im Besitz der Behörde, womit es sich um ein amtliches Dokument handle. Jedes Dokument, welches die Behörde von einer Drittperson erhalte, stelle in seiner Gesamtheit ein amtliches Dokument dar. Dass behördenintern ein neues Dokument erstellt werde,

vermöge daran nichts zu ändern. Denn nur mit der Einsicht in diese in sich finalen Dokumente könne die Tätigkeit der Verwaltung nachvollzogen werden. Der Umstand, dass die Vorinstanz am Anhang noch Korrekturen vorgenommen habe, vermöge daran nichts zu ändern. Es handle sich zudem lediglich um eine Behauptung der Vorinstanz, dass sie mit dem TA ein autorisiertes Interview vereinbart habe. Belegt sei dies nicht. Ein autorisiertes Interview inkl. dem Zugeständnis der Nachbearbeitung stelle ohnehin einen Machtmissbrauch der Verwaltung dar und würde dem Gesetzeszweck widersprechen. Deshalb ergebe sich ein erhöhter Anspruch der Öffentlichkeit auf Einsicht. Darüber hinaus existiere ein solches autorisiertes Interview gar nicht, da die TA-Journalisten jederzeit die Möglichkeit gehabt hätten, die Tonbandaufnahmen des Interviews auf der Webseite online zu stellen. In diesem Sinne sei auch die Behauptung falsch, das Interview habe einen anderen Charakter als ein Radio- oder Fernsehinterview. Auch sei es skurril zu behaupten, eine Nachbearbeitung sei verlangt worden, weil die Departementsvorsteherin der deutschen Sprache nicht mächtig sei. Weiter stelle auch das E-Mail von der Vorinstanz an den TA, mithin der Versuch der Verwaltung, dem Interview mit Nachbearbeitung einen anderen Charakter zu geben, die Erfüllung eines öffentlichen Auftrags dar. Denn die Verwaltung beabsichtige, ihre Position in der öffentlichen Wahrnehmung zu verbessern – vorliegend durch den Versuch der Verschleierung der Geheimnisverletzung durch eine Amtsperson. Das E-Mail der Vorinstanz stelle somit in seiner Gesamtheit ein amtliches Dokument dar. Weiter diene der Anhang inkl. Korrekturen dazu, eine im Hauptdokument gestellte Frage bzw. Bemerkung – "anbei das Interview in der autorisierten Version" – zu beantworten und beziehe sich somit auf das Hauptdokument, womit ein fertig gestelltes Dokument vorliege. Auch handle es sich nicht um ein Dokument mit privatem Charakter. Der TA habe ja die Absicht gehabt, genau diesen Anhang am Folgetag zu publizieren. Schliesslich handle es sich bei der Geheimnisverletzung um einen für die Schweizerische Öffentlichkeit brisanten Vorgang.

5.

Die Vorinstanz hält dem entgegen, das fragliche Dokument, mithin das autorisierte Interview mit sichtbaren Korrekturen, sei im speziellen Verhältnis einer Absprache zwischen Behörde und Medienschaffenden entstanden. Hiernach sei das Interview erst nach Korrektur der eigenen Aussagen und der Autorisierung als inhaltlich abgeschlossen zu betrachten. Wären solche Änderungen der Öffentlichkeit zugänglich, würde eine Schlusskorrektur durch die befragte Person keinen Sinn

machen. Solange die vorbehaltene Korrektur und Autorisierung nicht erteilt worden sei, habe es sich lediglich um einen Vorentwurf gehandelt, der nicht als fertig gestelltes und somit nicht als amtliches Dokument zu qualifizieren sei. Die Korrekturen finalisierten die Aussagen und damit das Dokument. Das Ergebnis der Korrekturen sei als Inhalt des amtlichen Dokuments anzusehen – dieses sei den Beschwerdeführenden zugänglich gemacht worden – und nicht der vorbestandene Entwurf und die Korrekturen. Die Wahl des Korrekturmodus führe dazu, mit Hilfe eines einfachen elektronischen Vorgangs ein zugangsfähiges Dokument zu generieren, indem die Korrekturen angenommen würden. Von einem fertig gestellten Dokument könne erst dann die Rede sein, wenn die Änderungen und Korrekturen akzeptiert oder verworfen würden. Somit handle es sich auch nicht um eine Beantwortung von Fragen oder eine Anbringung von Anmerkungen zum Hauptdokument. Überdies seien seit dem mündlichen Interview keine weiteren Fragen mehr gestellt worden. Des Weiteren sei behördenintern kein neues Dokument erstellt worden. Um einen Fall von vorbereitenden Dokumenten, welche in sich selber abgeschlossen seien, handle es sich vorliegend auch nicht. Zudem sei eine definitive Übergabe an die Verwaltung vorliegend auszuschliessen. Denn es sei infolge der Vereinbarung mit dem TA von einer Art gemeinsam erstelltem Dokument auszugehen. Weiter sei die erste Abschrift des Interviews nicht nur aufgrund der Tatsache, dass es nicht fertig gestellt sei, kein amtliches Dokument, sondern auch, weil es überdies nur zum persönlichen Gebrauch bestimmt gewesen sei. Denn diese erste Abschrift habe dem Informationschef EDA und der Departementsvorsteherin als Arbeitsgrundlage gedient, als es darum gegangen sei, das Interview gegenzulesen und zu finalisieren. Schliesslich entspreche es den Fakten, dass der TA dem Informationschef EDA die Abschrift des Interviews vor dessen Veröffentlichung zugestellt habe und dass schlussendlich auch die autorisierte Fassung und nicht die ursprüngliche veröffentlicht worden sei.

6.

Das Öffentlichkeitsgesetz, in Kraft getreten am 1. Juli 2006, will die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern (Art. 1 BGÖ). Es stellt einen Paradigmenwechsel dar, indem es den früheren Grundsatz der Geheimhaltung zum Öffentlichkeitsprinzip kehrt, und es verankert ein subjektives und durchsetzbares Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (STEPHAN C. BRUNNER/LUZIUS MADER, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008 [Öffentlichkeitsgesetz], Einleitung Rz. 8

ff.; RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Öffentlichkeitsgesetz, Art. 3 Rz. 66; LUZIUS MADER, La nouvelle loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration, in: Alexandre Flückiger [Hrsg.], La mise en oeuvre du principe de transparence dans l'administration, Genf/Zürich/Basel 2006, S. 16 f.) und vorab auch zur Kontrolle der Verwaltung (THIERRY TANQUEREL, in: François Bellanger/Thierry Tanquerel [Hrsg.], Surveillance et contrôle de l'administration, Zürich 2008, S. 198 mit Hinweisen). Jede Person hat das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Hiermit wird jeder Person ein generelles Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, über welche die Verwaltung verfügt, gewährt, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden müsste (BGE 133 II 209 E. 2.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_522/2009 vom 19. Mai 2010 E. 2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1135/2011 vom 7. Dezember 2011 E. 3; SCHWEIZER/WIDMER, Öffentlichkeitsgesetz, Art. 3 Rz. 5 f.). Es obliegt entsprechend nicht mehr dem freien Ermessen der Behörden, ob sie Informationen oder Dokumente zugänglich machen wollen oder nicht. Wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten verweigert, so obliegt der Behörde die Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten, die durch das Öffentlichkeitsgesetz aufgestellt wird, d.h. sie muss beweisen, dass die Ausnahmebedingungen gegeben sind, die in den Art. 7 und 8 BGÖ festgelegt sind (Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003, BBI 2003 1963 f.; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, in: Öffentlichkeitsgesetz, Art. 6 Rz. 11). Das Prinzip soll Transparenz schaffen, damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden (BGE 133 II 209 E. 2.3.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1135/2011 vom 7. Dezember 2011 E. 3; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 15. Januar 2010, veröffentlicht in Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR] 2010, S. 244 E. 3.1). Das Gesetz gilt für die gesamte Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Das Öffentlichkeitsgesetz kennt keine Kategorie interner Dokumente, die generell nicht zugänglich wären (KURT NUSPLIGER, in: Öffentlichkeitsgesetz, Art. 5 Rz. 8). Das Öffentlichkeitsprinzip gilt gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ umfassend für alle amtlichen Dokumente (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1135/2011 vom 7. Dezember 2011 E. 3 und A-3443/2010 vom 18. Oktober 2010 E. 3.1).

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird in den Fällen des Art. 7 BGÖ eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert. Die privaten oder öffentlichen Interessen, welche eine Geheimhaltung rechtfertigen können, müssen das (öffentliche) Interesse am Zugang bzw. an der Transparenz überwiegen. Das Gesetz nimmt die entsprechende Interessenabwägung selber vorweg, indem es in abschliessender Weise die verschiedenen Fälle überwiegender öffentlicher oder privater Interessen aufzählt (BERTIL COTTIER/RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Öffentlichkeitsgesetz, Art. 7 Rz. 3). Der im Gesetz vorgesehene Mechanismus ist dual: Ein bestimmtes Dokument ist entweder öffentlich – d.h., dass Zugang besteht – oder es ist nach dem Öffentlichkeitsgesetz nicht zugänglich (BBI 2003 2006).

7.

Vorliegend ist umstritten, ob der Zugang bzw. die Einsicht in die Anhänge der fraglichen E-Mails zwischen der Vorinstanz und dem TA, mithin in die Interviewabschrift durch den TA bzw. das autorisierte Interview mit sichtbaren Korrekturen durch die Vorinstanz, zu gewähren ist oder nicht. Hierbei sind sich die Parteien dahingehend uneinig, ob es sich beim fraglichen Interview um ein fertig gestelltes und somit um ein amtliches Dokument handelt oder nicht. Dies ist auf Grund der wieder gegebenen Gesetzgebung, Lehre und Rechtsprechung, wonach das Öffentlichkeitsprinzip ein durchsetzbares Recht auf Zugang einzig zu amtlichen Dokumenten bringt (vgl. E. 6 hiavor), nachfolgend zu prüfen.

8.

Ein amtliches Dokument ist jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Art. 5 Abs. 1 BGÖ). Nicht als amtliche Dokumente gelten nach Art. 5 Abs. 3 BGÖ unter anderem Dokumente, die nicht fertig gestellt (Bst. b) sind.

Art. 1 Abs. 2 der Verordnung vom 24. Mai 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31) konkretisiert Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ dahingehend, dass als fertig gestellt ein Dokument gilt, das von der Behörde, die es erstellt hat, unterzeichnet ist (Bst. a) oder das von der Erstellerin oder dem Ersteller der Adressatin oder dem Adressaten definitiv übergeben wurde, namentlich zur Kenntnis- oder Stellungnahme oder als Entscheidungsgrundlage (Bst. b).

8.1. Der Begriff des (nicht) fertig gestellten Dokuments ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der der Auslegung zugänglich ist (KURT NUSPLIGER, in: Öffentlichkeitsgesetz, Art. 5 Rz. 32; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 445 ff.; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 26 Rz. 25). Ob die rechtsanwendenden Behörden einen unbestimmten Rechtsbegriff richtig konkretisiert haben, kann als Rechtsfrage im Verwaltungsjustizverfahren des Bundes überprüft werden (vgl. Art. 49 Bst. a VwVG, E. 2 hiavor).

8.2. Die Vorinstanz hat sich in ihrer angefochtenen Verfügung mit der Problematik des fertig gestellten Dokuments auseinander gesetzt und kam hierbei zum Schluss, beim fraglichen Interview handle es sich um ein Arbeitspapier, aus welchem schlussendlich die Version des Interviews resultiert habe, welches am 19. Juni 2010 im TA veröffentlicht worden sei. Diese Schlussfolgerung der Vorinstanz deckt sich mit der Empfehlung des EDÖB, wonach die autorisierte Interview-Version das definitive amtliche Dokument darstellt. Das autorisierte Interview spiegle – auch mit erkennbaren Korrekturen – definitives Verwaltungshandeln wieder. Eine Offenlegung der Korrekturen würde eine Autorisierung des Interviews obsolet machen.

8.3. Bestätigt wird diese Auffassung durch folgende Überlegungen:

8.3.1. Die Autorisierung eines Interviews meint die nachträgliche Zustimmung der Interviewten zu einer schriftlichen Fassung des Gesprächs und deren Veröffentlichung (<http://de.wikipedia.org/wiki/Autorisierung>, abgerufen am 16. Dezember 2011). Die Spielregeln des journalistischen Interviews leiten sich vom Grundprinzip der Fairness ab. Bei jedem journalistischen Interview müssen Fragende und Befragte die Spielregeln vorher abmachen (<http://www.presserat.ch/9601.htm>, abgerufen am 16. Dezember 2011). Vorliegend ist den Beschwerdeführenden insofern zuzustimmen, dass aus den Akten nicht direkt ersichtlich ist, dass eine Autorisierung und eine damit zusammenhängende Korrektur des Interviews durch die Vorinstanz vereinbart worden ist. Der Umstand, dass der TA die von ihm aufgrund der Tonbandaufnahmen niedergeschriebene Interviewabschrift der Vorinstanz zugestellt hat (vgl. Vorakten act. 3), legt jedoch den Schluss nahe, dass eine solche zwischen den Interviewpartnern vereinbart worden ist. Ansonsten wäre eine vorgängige Zustellung mit dem Hinweis auf den Zeitplan und das damit zusammenhängende Telefonat (vgl.

Vorakten act. 3) gar nicht erforderlich gewesen. Hinzu kommt, dass der TA das Interview am Folgetag in seiner durch die Vorinstanz korrigierten Fassung abgedruckt hat. Wäre er mit der Korrektur nicht einverstanden bzw. wäre eine solche nicht vereinbart gewesen, hätte er vielmehr seine ursprüngliche Abschrift veröffentlicht. Schliesslich ist die Autorisierung von Interviews zwar nicht gesetzlich vorgeschrieben. Im deutschsprachigen Raum ist bei Print-Medien das autorisierte Interview jedoch – anders als vor allem im englischsprachigen Journalismus – gängige Praxis geworden (Empfehlung des EDÖB vom 9. Dezember 2010 E. 2.1 sowie <http://de.wikipedia.org/wiki/Autorisierung>, abgerufen am 16. Dezember 2011). Aufgrund all dessen ist zum einen davon auszugehen, dass die Interviewpartner ein autorisiertes Interview inkl. das Anbringen von allfälligen Korrekturen vereinbart haben. Zum anderen ist ein solches Vorgehen nicht zu beanstanden; insbesondere stellt es weder – wie von den Beschwerdeführenden behauptet – einen Machtmissbrauch der Verwaltung dar noch widerspricht es dem Gesetzeszweck (vgl. hierzu auch BBl 2003 1963 ff. sowie E. 8.3.2 hiernach).

8.3.2. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden stellt nicht jedes Dokument, das sich im Besitz einer Behörde befindet, welches eine Behörde von einer Drittperson erhalten hat und/oder das die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft automatisch ein amtliches Dokument dar. Zwar sind diese Umstände Voraussetzungen nach Art. 5 Abs. 1 Bst. b BGÖ, damit es sich um ein solches handelt (vgl. auch E. 6 und 8 hiervor). Denn darüber hinaus, mithin neben diesen Grundvoraussetzungen, ist für die Qualifikation als amtliches Dokument auch erforderlich, dass es sich um ein fertig gestelltes Dokument handelt (vgl. Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ sowie E. 8 hiervor); dies anerkennen grundsätzlich auch die Beschwerdeführenden. Mit anderen Worten reicht es nicht aus, dass die Grundvoraussetzungen für das Vorliegen eines amtlichen Dokuments nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ vorliegen, wenn das fragliche Dokument nicht als fertig gestellt im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Bst. a BGÖ qualifiziert werden kann.

Als fertig gestellt zu betrachten ist ein Dokument erst dann, wenn es unterzeichnet oder auf andere Weise als finalisiert gekennzeichnet worden ist. Ebenso handelt es sich um ein fertig gestelltes Dokument, wenn es einer bestimmten Person, Stelle oder Behörde definitiv übergeben worden ist (vgl. Art. 1 Abs. 2 VBGÖ; Erläuterungen zur VBGÖ vom 24. Mai 2006 [Erläuterungen]; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts

A-1135/2011 vom 7. Dezember 2011 E. 5.1.1). So ist denn auch der Botschaft zu entnehmen, dass die Unterzeichnung oder die Genehmigung gewichtige Hinweise darauf sind, dass ein Dokument fertig gestellt ist (vgl. BBI 2003 1963 ff.). Entscheidend ist jedoch vor allem, ob Anhaltspunkte für die Fertigstellung des Dokuments bestehen (BBI 2003 1998). Ausschlaggebend ist demnach, dass das Dokument definitiven Charakter hat, dass es in seiner definitiven Fassung vorliegt, damit es sich um ein amtliches handelt (vgl. BBI 2003 1997; so auch NUSPLIGER, in: Öffentlichkeitsgesetz, Art. 5 Rz. 30). Der Grund hierfür liegt darin, dass die Verwaltung ihren Handlungsspielraum bewahren und ihre Projekte mit der nötigen Freiheit entwickeln können muss. Zudem sollen Missverständnisse, Unklarheiten und andere Risiken, die sich aus der Veröffentlichung eines Dokuments mit provisorischem Charakter ergeben können, vermieden werden (vgl. BBI 2003 1963 ff. sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1135/2011 vom 7. Dezember 2011 E. 5.1.3).

Vorliegend erhielt die Vorinstanz vom TA die Abschrift des Interviews und hat es anschliessend im Korrekturmodus bearbeitet und zurückgesandt. Der TA hat in der Folge das überarbeitete Interview veröffentlicht. Dieses Vorgehen wurde – wie bereits ausgeführt (vgl. E. 8.3.1 hiervor) – zwischen den Interviewpartnern vereinbart und ist nicht zu beanstanden. Demnach handelt es sich bei der Erstabschrift des Interviews durch den TA wie auch beim autorisierten Interview mit den durch die Vorinstanz vorgenommenen sichtbaren Korrekturen nicht um die letzten, endgültigen Versionen des Interviews. Vielmehr stellt die Erstabschrift lediglich die Grundlage, die provisorische Interviewversion dar. Das autorisierte Interview mit sichtbaren Korrekturen ist eine weitere Version, welche es dem TA ermöglicht, die vorgenommenen Änderungen zu erkennen und nachzuvollziehen. Mit anderen Worten wurde die Interviewabschrift weiter bearbeitet und erst diese letzte Version des Interviews, mithin das autorisierte Interview ohne sichtbare Korrekturen, hat definitiven Charakter und gilt demnach als fertig gestelltes Dokument. Diese Betrachtungsweise wird zum einen durch den Umstand gestützt, dass die Botschaft als Beispiele eines nicht fertig gestellten Dokuments einen Text mit Streichungen oder Anmerkungen vor seiner Schlusskorrektur, eine provisorische Fassung eines Berichts oder den Vorentwurf eines Textes nennt (vgl. BBI 2003 1997), welche mit dem Charakter der Interviewabschrift und dem autorisierten Interview mit den sichtbaren Korrekturen durchaus vergleichbar sind. Zum anderen gilt der Austausch eines Dokuments innerhalb eines Teams oder zwischen Mitarbeitenden

und Vorgesetzten zwecks Korrektur, Ergänzungen oder Finalisierung nicht als Übergabe an den Adressaten (vgl. Erläuterungen Ziff. 2, so auch NUSPLIGER, in: Öffentlichkeitsgesetz, Art. 5 Rz. 34). Weshalb es sich vorliegend anders verhalten sollte, nur weil es sich um die Vorinstanz und den TA und nicht um ein Team bzw. Vorgesetzten-Mitarbeitenden-Verhältnis handelt, ist nicht ersichtlich. Entscheidend ist einzig, dass der Austausch des Interviews zwecks Korrektur, Ergänzungen und Finalisierung erfolgt ist. Zumal sind auch von externen Stellen erstellte Dokumente vom Anwendungsbereich des BGÖ erfasst (vgl. NUSPLIGER, in: Öffentlichkeitsgesetz, Art. 5 Rz. 18). Eine definitive Übergabe eines Dokuments liegt weiter auch erst dann vor, wenn es danach weitestgehend am Empfänger liegt, wie er mit dem Dokument weiter verfahren will (vgl. Erläuterungen Ziff. 2; NUSPLIGER, in: Öffentlichkeitsgesetz, Art. 5 Rz. 34; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1135/2011 vom 7. Dezember 2011 E. 5.1.1). Von einer definitiven Übergabe eines Dokuments ist beispielsweise dann auszugehen, wenn das federführende Amt dem Departement den Entwurf zu einem Antrag an den Bundesrat zugestellt hat (vgl. Erläuterungen Ziff. 2 und NUSPLIGER, in: Öffentlichkeitsgesetz, zu Art. 5 Rz. 34). In dieser Konstellation handelt es sich aus der Sicht des Amtes um seinen definitiven Entwurf. Darauf, wie das Departement in der Folge mit diesem Entwurf verfahren will, hat und wünscht es keinen Einfluss mehr. Vorliegend hatte der TA als Empfänger des fraglichen Dokuments, mithin des autorisierten Interviews ohne sichtbare Korrekturen, gemäss seiner Vereinbarung mit der Vorinstanz die Möglichkeit, das autorisierte Interview ohne sichtbare Korrekturen zu veröffentlichen oder aber von einer Publizierung abzusehen. Aufgrund all dessen dient der Anhang des ersten E-Mails inkl. Korrekturen – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden – auch nicht dazu, eine im Hauptdokument gestellte Frage bzw. Bemerkung – "anbei das Interview in der autorisierten Version" – zu beantworten; er bezieht sich somit nicht auf das Hauptdokument, womit auch kein fertig gestelltes Dokument vorliegt.

8.3.3. Der Vollständigkeit halber ist auf Folgendes hinzuweisen: Die Rechtslage und die hierzu entwickelte Praxis anderer Länder sind vorliegend nicht massgebend. Entscheidend ist einzig, wie die Schweizer Gesetzgebung die Frage beantwortet, ob in das umstrittene Dokument Einsicht gewährt werden muss (vgl. hierzu die vorstehenden Erwägungen).

8.4. Aufgrund vorstehender Ausführungen (E. 8.3 ff.) handelt es sich – entsprechend der Auffassung der Vorinstanz – erst beim autorisierten Interview ohne sichtbare Korrekturen um ein fertig gestelltes und somit um ein amtliches Dokument. Da das Öffentlichkeitsprinzip ein durchsetzbares Recht auf Zugang einzig zu amtlichen Dokumenten bringt, ist die Einsicht in das autorisierte Interview mit sichtbaren Korrekturen bzw. in die erste Interviewabschrift des TA zu verweigern. Die Beschwerde erweist sich somit in diesem Punkt als unbegründet und ist abzuweisen.

9.

Die Beschwerdeführenden rügen weiter eine Verletzung der Informations- und der Medienfreiheit. In Anbetracht der Wächterfunktion der Medien müssten alle Informationen für die Medien grundsätzlich als zugänglich gelten. Vom Schutzbereich der Informationsfreiheit erfasst würden mithin auch Interviews von Magistraten mit Medienschaffenden. Gleiches gelte auch in Bezug auf die Medienfreiheit, da durch die Verweigerung der Herausgabe des Interviews der freie Nachrichtenfluss verhindert werde. Die Vorinstanz habe es unterlassen zu prüfen, ob die Grundrechtseinschränkungen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig seien. Das öffentliche Interesse an der Herausgabe der E-Mails inkl. Anhang sei nicht hinreichend geprüft worden. Ein überwiegendes Interesse an der Sperrung liege nicht vor und sei von der Vorinstanz nicht genügend plausibel dargelegt worden.

10.

Die Vorinstanz führt hierzu aus, zum einen beschränke sich der verfassungsrechtliche Anspruch auf Informationen auf allgemein zugängliche Quellen. Die Behörden seien im Rahmen der Informationsfreiheit nicht verpflichtet, die Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Verwaltung zu informieren oder Auskunft zu erteilen. Zum anderen falle die Recherchetätigkeit von Journalisten zwar unabhängig von der Zugänglichkeit der Quelle in den Schutzbereich der Medienfreiheit. Der Staat habe aber lediglich die Recherchetätigkeit der Journalisten nicht zu hindern. Ein Anspruch auf unmittelbare Leistung könne hieraus jedoch nicht abgeleitet werden.

11.

Die in Art. 16 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) statuierte Informationsfreiheit sieht vor, dass jede Person das Recht hat,

Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten. Die Medienfreiheit (Art. 17 Abs. 1 BV) gewährleistet darüber hinaus die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen (vgl. hierzu auch Art. 10 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [EMRK, SR 0.101]).

11.1. Die Informationsfreiheit gilt als Teilgehalt der Meinungs- und Pressefreiheit (vgl. Andreas Kley/Esther Tophinke, in: Bernhard Ehrenzeler/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Art. 16 Rz. 28 mit Hinweisen; Regina Kiener/Walter Kälin, Grundrechte, Bern 2007, S. 202). Art. 16 Abs. 3 BV beschränkt die aktive Beschaffung von Informationen jedoch ausdrücklich auf solche aus allgemein zugänglichen Quellen. Die Informationsfreiheit vermittelt folglich keinen Anspruch auf aktive Information der Bürgerinnen und Bürger im Allgemeinen oder der Medienschaffenden im Besonderen. Vielmehr bestimmt sich nach den anwendbaren gesetzlichen oder verfassungsrechtlichen Bestimmungen, ob eine Informationsquelle diese Voraussetzung erfüllt (vgl. Kley/Tophinke, a.a.O., Art. 16 Rz. 34; Kiener/Kälin, a.a.O., S. 208 sowie Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte [EGMR] vom 10. Juli 2006, Sdruženi Jihočeské Matky gegen die Tschechische Republik, Recueil des arrêts et décisions n° 19101/03, S. 9-10). Mit anderen Worten muss das Verwaltungshandeln aufgrund einer besonderen gesetzlichen Regelung für allgemein zugänglich erklärt werden. Nach dem Ausgeführten trifft dies vorliegend nicht zu. Das BGÖ vermitteln im vorliegenden Fall eben gerade keinen Zugang zum strittigen Dokument (vgl. E. 8 ff. hiervor).

11.2. Die Medienfreiheit sichert den ungehinderten Nachrichtenfluss und den freien Meinungs Austausch; sie schützt auch – unabhängig von der Zugänglichkeit der Quelle – die Recherchetätigkeit der Journalisten zur Herstellung von Medienerzeugnissen und zu deren Verbreitung in der Öffentlichkeit (BGE 137 I 8 E. 2.5; vgl. auch JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 438, 441 und 443 f. sowie KIENER/KÄLIN, a.a.O., S. 215). Vorliegend geht es jedoch nicht wie im zitierten Urteil des Bundesgerichts um die Durchführung eines Fernsehinterviews in einer Haftanstalt, sondern um die Herausgabe eines Dokuments. Diese Unterscheidung ist von zentraler Bedeutung. Denn die Medienfreiheit räumt – abgesehen von der Pflicht des Staates,

die freie Kommunikation in den Medien vor privaten Übergriffen zu schützen (MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 475) – lediglich Abwehrrechte ein. Sie gebietet mithin dem Staat lediglich, die Recherchetätigkeit der Journalisten nicht zu hindern, vermittelt den Journalisten aber keinen unmittelbarer Anspruch auf staatliche Leistung (vgl. hierzu auch KLEY/TOPHINKE, a.a.O., Art. 17 Rz. 18 sowie GIOVANNI BIAGGINI, BV – Kommentar, Zürich 2007, Art. 17 Rz. 7). Dies anerkennen grundsätzlich auch die Beschwerdeführenden, indem sie die Hinderung der Recherchetätigkeit als ausschlaggebend nennen. Ihr Argument, es gehe vorliegend nicht um die Herausgabe eines Dokuments und somit auch nicht um eine staatliche Leistung, widerspricht jedoch ihrem Rechtsbegehren auf Einsicht – und somit Herausgabe – in das autorisierte Interview mit sichtbare Korrekturen bzw. in die erste Interviewabschrift des TA.

11.3. Demzufolge ist der Anspruch auf die Herausgabe eines Dokuments weder vom Schutzbereich der Informationsfreiheit noch von jenem der Medienfreiheit erfasst. Eine weitergehende Prüfung der Grundrechtseinschränkungen erübrigt sich somit. Die Beschwerde erweist sich demnach auch in diesem Punkt als unbegründet und ist abzuweisen.

12.

Aufgrund vorstehender Erwägungen ist die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen.

13.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gelten die Beschwerdeführenden als unterliegende Partei, weshalb sie die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.-- zu tragen haben (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die ihnen aufzuerlegenden Verfahrenskosten sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe zu verrechnen.

14.

Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 und 3VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.-- werden den Beschwerdeführenden auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe verrechnet.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 10-00594_ÖP/VRE-FYS; Gerichtsurkunde)
- den EDÖB (z.K.; B-Post)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Marianne Ryter Sauvant

Michelle Eichenberger

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Frist steht still vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar. Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: