

rds
ZSR

Band 139 (2020) I · Heft 4

Zeitschrift für Schweizerisches Recht
Revue de droit suisse
Rivista di diritto svizzero
Revista da dretg svizzer

[317] **Empirische Analyse der bundesverwaltungs- und bundesgerichtlichen Urteile zur Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes – unter Berücksichtigung des «Zitationsverhaltens» der Gerichte**

KERSTIN NOËLLE VOKINGER* / URS JAKOB MÜHLEMATTER**

Schlagwörter: Öffentlichkeitsgesetz, Öffentlichkeitsprinzip, Bundesgericht, Bundesverwaltungsgericht, amtliche Dokumente, Zitationsweise, empirische Analyse

Diese Studie wurde von der Digital Society Initiative (DSI) co-finanziert.

Die empirische Analyse basiert teilweise auf der manuellen Extraktion von Informationen aus den Bundesverwaltungs- und Bundesgerichtsurteilen. Hierfür wurden wir von cand. iur. Noah Rohner massgebend unterstützt; ihm gebührt unser Dank. Danken möchten wir auch Herrn lic. iur. Reto Ammann (Leiter des Direktionsbereichs Öffentlichkeitsprinzip, Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter [EDÖB]), der uns seine Präsentation von der wissenschaftlichen Tagung vom 17. Januar 2020 der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (SVVOR) zur Verfügung gestellt und diesbezügliche Fragen mit uns diskutiert hat.

A. Gegenstand der vorliegenden Studie

Wie gehen Juristen methodisch vor und was unterscheidet die juristische Methode von anderen Wissenschaften? Im Recht gibt es gem. FORSTMOSER/VOGT grundsätzlich keine Experimente. Vielmehr seien die Rechtswissenschaften als [318] denkerische (und intuitive) Arbeit zu verstehen, wobei sich rechtliche Normen kaum in Laborversuchen auf ihre Auswirkungen überprüfen lassen würden. Spezifisch juristisch ist es, logisches, formales Denken mit Wertungen zu verknüpfen.¹ Bei der Ermittlung des Sinnes von Rechtsnormen sind dabei die Aspekte der juristischen Methodenlehre zu berücksichtigen.² Eine andere methodische Herangehensweise kennt beispielsweise die Medizin. Das Ziel der sog. «evidenzbasierten Medizin» ist der «gewissenhafte, ausdrückliche und angemessene Gebrauch der gegenwärtig besten vorhandenen Daten aus der Gesundheitsforschung, um bei Behandlung und Versorgung von konkreten Patienten Entscheidungen zu treffen».³ Im Zentrum steht die Verbindung von (ärztlicher) Erfahrung und der Analyse von reproduzierbaren Daten. Auch in den Rechtswissenschaften hat in den letzten Jahren der Begriff und die Bedeutung der «evidenzbasierten Jurisprudenz» oder der «empirischen Rechtsforschung» zugenommen.⁴ Die empirische Erkenntnis ist dabei als «Summe der kumulativen Evidenz» zu verstehen und wird «anders als Lebenserfahrung durch ein intersubjektiv nachvollziehbares und replizierbares Erhebungsverfahren gewonnen».⁵ Die *quantitativ*-empirische

Forschung beruht dabei grundsätzlich auf der *statistischen* Auswertung von Daten, beispielsweise aus Gerichtsurteilen.⁶

Die zunehmende Menge digital öffentlich zugänglicher Informationen (etwa Gerichtsurteile oder Behördeninformationen) und der technologische Fortschritt erleichtern die empirische Rechtsforschung. Hier knüpft unsere Studie an.

Das *Öffentlichkeitsgesetz*⁷ ermöglicht es jeder Person, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Von diesem Grundsatz sieht das Gesetz Ausnahmen vor, beispielsweise, wenn die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt wird oder wenn es sich [319] bei den eingeforderten Informationen nicht um amtliche Dokumente i. S. d. BGÖ handelt. Den Behörden kommt ein *Ermessensspielraum* bei der Beurteilung zu, ob sie den Zugang zu den angeforderten amtlichen Dokumenten gewährt oder nicht. Der Gesuchsteller hat die Möglichkeit, gegen eine negative Verfügung ein Rechtsmittel einzulegen.⁸

Ziel der vorliegenden Studie war es, alle Bundesverwaltungs- und Bundesgerichtsentscheide (2006–2019), die den Zugang zu amtlichen Dokumenten im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes zum Streitgegenstand hatten, im Hinblick auf folgende Fragen empirisch zu analysieren:

- Wie hat sich die Anzahl der «BGÖ-Beschwerden» zwischen 2007–2019 entwickelt?
- Wer war Partei in einem solchen Gerichtsverfahren auf der Seite der Behörden?
- Wer war Partei in solchen Gerichtsverfahren auf der Seite der Gesellschaft (Journalisten, Privatpersonen, Anwälte, Unternehmen, Interessenvertreter, Wissenschaftler)?
- Was war der spezifische Streitgegenstand (insbesondere Gebühren, Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes, Qualifikation als amtliches Dokument)?
- Was war der Verfahrensausgang solcher Gerichtsentscheide?

Zusätzlich haben wir das «*Zitationsverhalten*» des Bundesverwaltungs- und Bundesgerichts untersucht. Rechtsprechung und Lehre stehen in Wechselwirkung zueinander – im Rahmen ihrer Entscheidungsfindung stützen sich Gerichte u. a. auf Erkenntnisse der Lehre (und umgekehrt). Konkret interessierte uns vorliegend, in welchem Verhältnis das Bundesverwaltungs- und Bundesgericht Materialien, Lehre, Rechtsprechung und Gesetze zitieren und wie sich dies seit 2006 entwickelt hat. In diesem Zusammenhang untersuchten wir auch, ob Unterschiede zwischen den zwei Gerichten feststellbar sind.

Diese empirische Herangehensweise ermöglicht potentiell neue Erkenntnisse i. S. d. «evidenzbasierten Jurisprudenz», wie sie oben dargelegt wurde. Im Zentrum steht nicht die Würdigung eines einzelnen Urteils, sondern die *systematische* Analyse aller von den Forschungsfragen umfassten Urteile. Es können zum einen Rechtsentwicklungen über eine Zeitperiode so beobachtet werden. Zum anderen können solche empirischen Analysen potentiell als *ein Element zur Wirksamkeitsüberprüfung* eines Gesetzes bzw. der Massnahmen des Bundes dienen. So schreibt *Art. 170 BV*⁹ vor, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden sollen. Im Zentrum hierbei steht, dass «Wirkungen von Erlassen systematisch, transparent und auf empiri [320] sche Daten gestützt beschrieben und bewertet werden [sollen]».¹⁰ Ein Erlass oder eine Norm desselben sollen dabei einer Prüfung unterzogen werden, um zu analysieren, ob sich die Umsetzung bewährt hat und die Ziele erreicht wurden.¹¹

B. Rechtliche Grundlagen

I. Transparenz als rechtsstaatlicher Grundsatz

Die Forderung nach *Transparenz*, insbesondere staatlichen Handelns, hat in den letzten Jahren – auch vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen und technischen Entwicklungen sowie digitalen Möglichkeiten – stark zugenommen. In der juristischen Lehre wird das Transparenzprinzip als einen ungeschriebenen *rechtsstaatlichen Grundsatz des Verfassungsrechts* qualifiziert.¹² Es gilt für das gesamte Staatshandeln und alle Staatsorgane auf allen drei Ebenen sowie für Private, die mit der Erfüllung staatlicher Aufgaben betraut sind.¹³ Transparenz ermöglicht eine Kontrolle der staatlichen Behörden und ist ein Mittel, um das Vertrauen der Gesellschaft in die Behörden zu stärken.¹⁴

Das Transparenzprinzip beinhaltet eine institutionelle und individuelle Dimension. Im Rahmen der institutionellen Dimension steht es im Sinne eines objektiv-rechtlichen Gestaltungsprinzips nach **Art. 5 BV** in Wechselwirkung mit dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips und dient in der Rechtsanwendung [321] als Interpretationshilfe und in der Gesetzgebung als Direktive bei der Ausgestaltung der Rechtsordnung.¹⁵ Individualrechtlich gewährleistet das Transparenzprinzip dem Einzelnen einen chancengleichen und selbstbestimmten Zugang zu staatlichen Informationen und Vorgängen. Als rechtsstaatlichen Verfassungsgrundsatz kommt dem Transparenzprinzip jedoch auch auf individualrechtlicher Ebene kein selbständiges verfassungsmässiges Recht zu – dessen Rechtswirkung entfaltet es im Zusammenspiel mit justiziabel durchsetzbaren Rechten und Pflichten, etwa mit den Grundrechten.¹⁶

II. Öffentlichkeitsprinzip i. S. d. BGÖ

Mit dem **Öffentlichkeitsgesetz** wurde 2006 auf Bundesebene das *Öffentlichkeitsprinzip* eingeführt. Damit gab es einen Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungsgrundsatz zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt.¹⁷ Das **Öffentlichkeitsgesetz** soll die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern.¹⁸ Zu diesem Zweck trägt es zur Information der Öffentlichkeit bei, indem es den Zugang zu *amtlichen Dokumenten* gewährleistet.¹⁹

Im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips gem. **Art. 6 Abs. 1 BGÖ** hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden²⁰ Auskünfte über den Inhalt solcher Dokumente zu erhalten. Diese können vor Ort eingesehen werden, oder es können Kopien angefordert werden (**Art. 6 Abs. 2 BGÖ**). Mit anderen Worten gewährt das BGÖ jeder Person auf Gesuch hin Zugang zu Informationen der Verwaltung – ein unbedingter, subjektiver Rechtsanspruch. Neben der aktiven Information der Behörden, nämlich die Information der Behörden an die Öffentlichkeit aus eigener Initiative, soll damit auch die sog. *passive Information* ermöglicht werden.²¹

Gem. **Art. 9 Abs. 1 BGÖ** sind amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren.

[322] III. Einschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips

Die aktive Information gilt nicht uneingeschränkt. Vielmehr gibt es mehrere Limitationen des Öffentlichkeitsprinzips. So greift das BGÖ in Bezug auf den *persönlichen Geltungsbereich* nicht für Gesuche gegenüber dem Bundesrat, der Bundesversammlung, der Bundesgerichte bei der Wahrnehmung gerichtlicher Aufgaben, der Nationalbank und der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht.²² Vorbehalten bleiben nach **Art. 4 BGÖ** zudem Bestimmungen anderer Bundesgesetze, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder vom BGÖ abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen. Verschiedene Gesetze

schliessen die Anwendung des BGÖ i. S. v. **Art. 4 BGÖ** aus, namentlich das **Nachrichtendienstgesetz** in Art. 67²³, wonach das BGÖ nicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend die Informationsbeschaffung nach dem NDB gilt.

Auch bezüglich des *sachlichen Geltungsbereiches* gibt es Einschränkungen. So gilt als amtliches Dokument jede Information, die (1) auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, (2) sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist und (3) die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (**Art. 5 Abs. 1 BGÖ**). Demgegenüber gelten gem. **Art. 5 Abs. 3 BGÖ** nicht als amtliche Dokumente, wenn sie durch eine Behörde kommerziell genutzt werden, nicht fertig gestellt oder zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind.

Darüber hinaus sieht das BGÖ in Art. 7 einen Ausnahmekatalog vor für Fälle, in denen der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden kann. Unter anderem ist **Art. 7 BGÖ** erfüllt, wenn Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können oder wenn durch die Information die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann, wobei ausnahmsweise das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen kann.

Auch wenn die Behörden die vorgesehenen Ausnahmen restriktiv anwenden müssen, gewähren die interpretationsbedürftige Definition des amtlichen Dokuments in **Art. 5 BGÖ** und Ausnahmetatbestände i. S. v. **Art. 7 BGÖ** den angefragten Behörden einen Ermessensspielraum bei ihrer Entscheidungsfindung, ob der Zugang zu Informationen gewährt werden soll oder nicht.²⁴

Bei Abweisung des Gesuchs hat der Gesuchsteller die Möglichkeit, ein Schlichtungsverfahren durch den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) zu initiieren (**Art. 13 BGÖ**). Einigen sich die Parteien nicht, gibt der EDÖB eine schriftliche Empfehlung ab. Der Gesuchsteller kann innerhalb von zehn Tagen nach Erhalt der Empfehlung den Erlass einer [323] Verfügung verlangen (**Art. 15 Abs. 1 BGÖ**) und Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und gegebenenfalls beim Bundesgericht einreichen.²⁵

C. Methodik²⁶

Mittels der «Web scraping-Technik» haben wir am 4. Januar 2020 sämtliche auf den Online-Datenbanken des Bundesverwaltungsgerichts²⁷ und Bundesgerichts²⁸ verfügbaren Urteile, die im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2006 und 31. Dezember 2019 erlassen wurden, lokal gespeichert (unter Einhaltung eines Intervalls von zwei Sekunden zwischen zwei Anfragen²⁹). Es handelte sich insgesamt um 63 540 Urteile des Bundesverwaltungsgerichts und 129 616 Entscheide des Bundesgerichts.³⁰ Das Bundesverwaltungsgericht publiziert nicht alle Urteile.³¹

Anschliessend wurden alle Bundesverwaltungs- und Bundesgerichtsurteile im Volltext mittels einzelner und kombinierter regulärer Ausdrücke («regular expressions»³²) auf für die vorliegende Analyse geeigneten Urteile durchsucht. Reguläre Ausdrücke wurden für alle Landessprachen erstellt. Mittels regulärer Ausdrücke konnten 70 Entscheide des Bundesgerichts und 156 Urteile des Bundesverwaltungsgerichts gefunden werden.

Sämtliche identifizierten Urteile wurden im Volltext gelesen und die relevanten Urteile für die weitere Analyse extrahiert. Insgesamt wurden 64 Bundesverwaltungsgerichtsentscheide und 20 Bundesgerichtsentscheide inkludiert. Es besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit.

Bei jedem inkludierten Urteil wurden folgende Merkmale manuell extrahiert: Beschwerdeführer, Beschwerdegegner, Zusammensetzung des Spruchkörpers, Verfahrensausgang, konkrete Umschreibung der Daten, die angefordert wurden, konkreter Streitgegenstand (Gebühren, Anwendbarkeit des BGÖ, Zuständigkeit der Behörde, Qualifikation als amtliches Dokument,

Existenz der [324] Daten, Abwägung zwischen öffentlichem und individuellem Interesse), Datum der Beschwerdeeinreichung, Urteilsdatum, zitierte Quellen beider Gerichte. In Bezug auf die Extraktion und Auswertung der Quellen beschränkten wir uns auf diejenigen Erwägungen im Urteil, die sich explizit und materiell mit dem BGÖ auseinandergesetzt haben. So haben wir beispielsweise diejenigen Urteilsabschnitte, welche die Eintretensvoraussetzungen zum Gegenstand hatten, nicht ausgewertet.

Alle Analysen und Grafiken wurden mittels der Software R Version 3.6.3³³ durchgeführt bzw. erstellt.

D. Ergebnisse und Würdigung

I. Empirische Analyse der bundesverwaltungs- und bundesgerichtlichen Urteile zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips

1. Anzahl und Entwicklung der Beschwerden (2006–2019)

Die Anzahl der jährlichen Urteile zum BGÖ haben seit Inkrafttreten des Gesetzes bis ins Jahr 2016 (Bundesverwaltungsgericht) bzw. 2018 (Bundesgericht) tendenziell zugenommen (**Abbildung 1**). Seither hat die Anzahl der Beschwerden abgenommen.

An der wissenschaftlichen Tagung vom 17. Januar 2020 der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (SVVOR) informierte Reto Ammann, Leiter des Direktionsbereichs Öffentlichkeitsprinzip (Departement Bundeskanzlei), in seinem Vortrag über die Entwicklung der Anzahl der BGÖ-Zugangsgesuche bei den Bundesdepartementen und der Bundeskanzlei sowie die Anzahl der Schlichtungsanträge und Kategorien der Antragsteller (Privatperson, Medien, Unternehmen, Interessenvertreter, Rechtsanwälte) beim EDÖB.³⁴ Seine Analyse zeigt, dass die Anzahl der Zugangsgesuche seit 2009 kontinuierlich zugenommen hat mit etwas mehr als 200 Gesuchen im Jahr 2009 und über 600 Gesuchen im Jahr 2018. Die Anzahl der Schlichtungsanträge hat von weniger als 20 im Jahre 2006 bis zu über 140 im Jahr 2017 und über 120 im Jahr 2019 zugenommen.³⁵ Dieses Muster ist zumindest bis 2016 bzw. 2018 deckungsgleich mit unseren Ergebnissen. Gleichzeitig wird auch ersichtlich, dass nur in einem Bruchteil aller Zugangsgesuche bzw. Schlichtungs [325] anträge ein Rechtsmittel vor Bundesverwaltungs- bzw. Bundesgericht eingelegt wurde – vor Bundesverwaltungsgericht variierten die Anzahl der erlassenen Urteile im untersuchten Zeitraum zwischen null und 14, vor Bundesgericht zwischen 1 und 5).³⁶

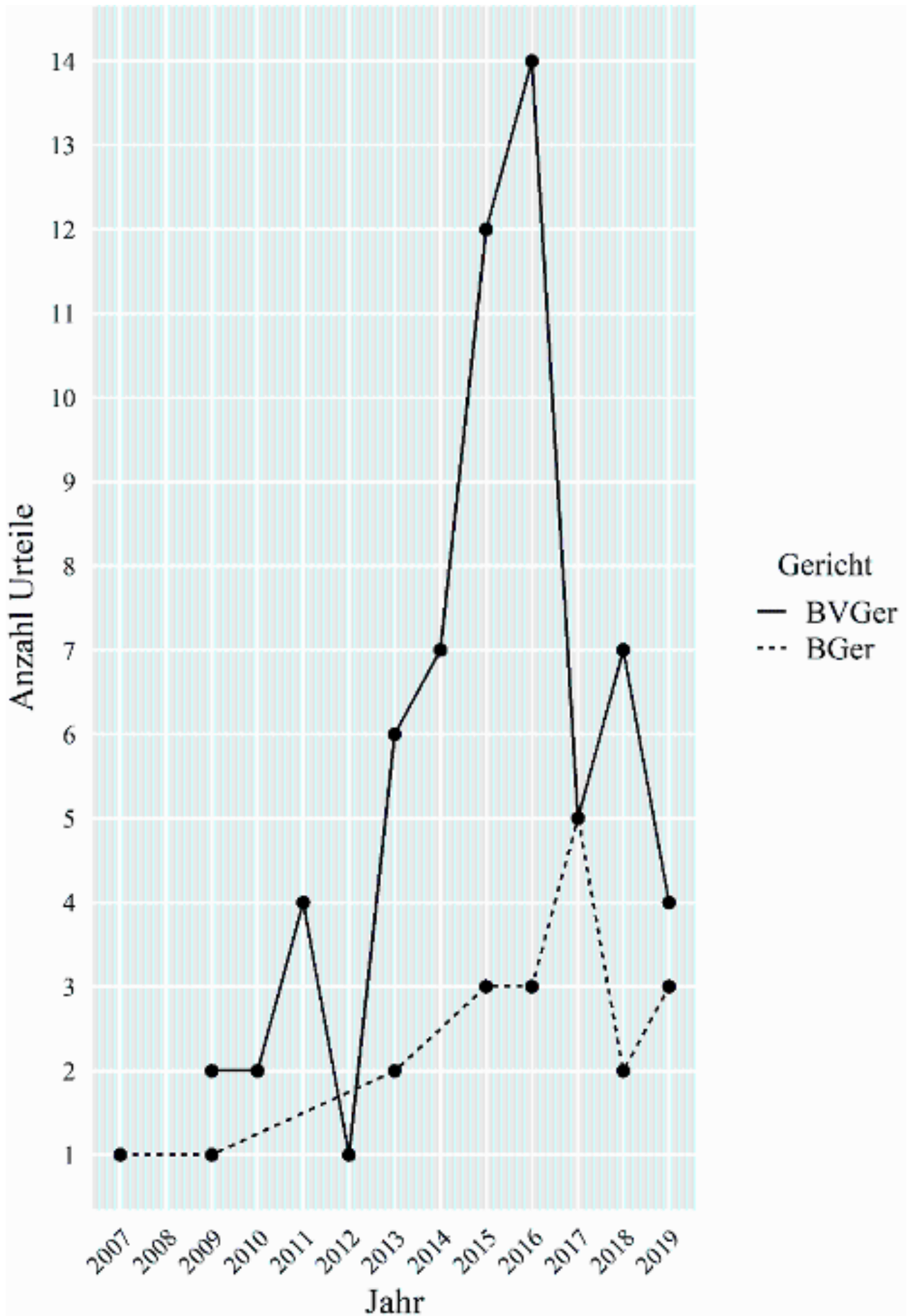


Abbildung 1: Anzahl der jährlich erlassenen Urteile des Bundesverwaltungs- und Bundesgerichts zwischen 2006 und 2019.

[326] Mögliche Erklärungen für die zunehmende Anzahl der Beschwerden sind, dass ein vermehrtes Bedürfnis in der Öffentlichkeit und Gesellschaft besteht, Informationen über die behördliche Tätigkeit zu erhalten. Gleichzeitig ist es denkbar, dass aufgrund der Medienberichterstattung über das Öffentlichkeitsprinzip die Gesellschaft in den letzten Jahren zunehmend Kenntnisse über das BGÖ und die Möglichkeit zur Stellung von Gesuchen erhalten hat.

2. Parteien

Die Analyse der involvierten Parteien in den untersuchten Bundesverwaltungs- und Bundesgerichtsentscheiden zeigt, dass auf Seite der Verwaltung am häufigsten das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Swissmedic und die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) als Partei fungierten. Interessant ist, dass die meisten BGÖ-Zugangsgesuche im Zeitraum zwischen 2009 und 2018 beim Eidgenössischen Amt für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) und beim Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) gestellt wurden.³⁷ Ersichtlich wird damit, dass nicht dasjenige Departement, das am meisten BGÖ-Zugangsgesuche bearbeiten musste, auch am häufigsten als Partei vor Bundesverwaltungs- oder Bundesgericht involviert war. Insgesamt trat die Verwaltung in keinem Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht und in 4 Verfahren vor Bundesgericht als Beschwerdeführer auf.

Als Gegenpartei auf privater Seite traten am häufigsten Journalisten, gefolgt von Interessenvertretern (Gewerkschaften, [Dach-]Verbände oder Vereine), Privatpersonen und Unternehmen auf (**Abbildung 2**). Diese Reihenfolge unterscheidet sich im Vergleich zu den Schlichtungsantragsstellern beim EDÖB. Vor dem EDÖB stellten am häufigsten Privatpersonen Schlichtungsanträge; Medien und Unternehmen folgten auf zweiter bzw. dritter Stelle.³⁸ Mögliche Erklärungen hierfür könnten sein, dass Journalisten eher bereit sind, finanzielle Aufwände zu betätigen, der Zugang zu den Informationen zumindest beruflich von grösserer Tragweite sein könnte und sich eine Gutheissung je nachdem analog auf weitere Zugangsgesuche zu amtlichen Dokumenten anwenden liesse.

[327]

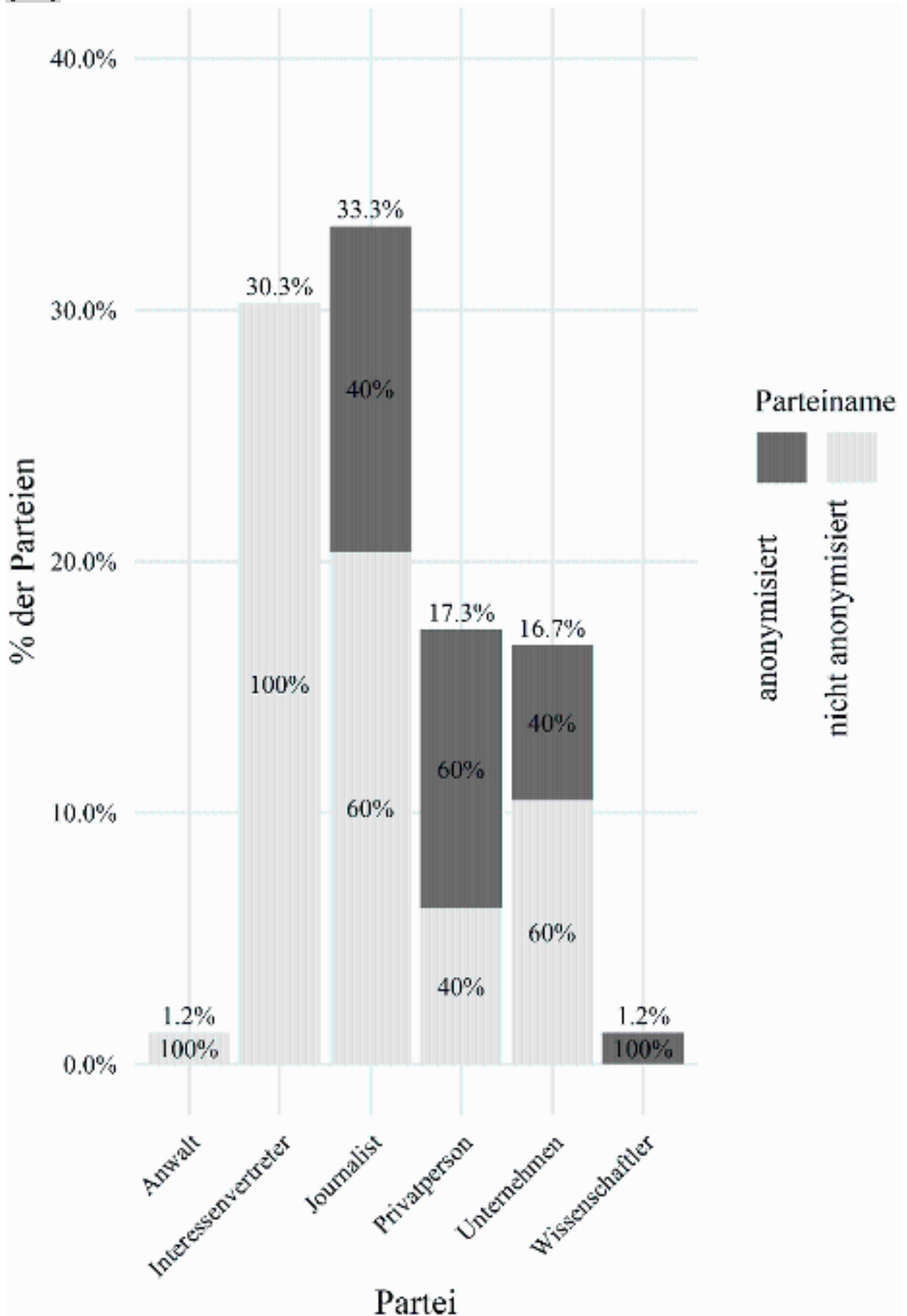


Abbildung 2: Übersicht über die (nicht-staatlichen) Parteien (zusammengefasst unter den Kategorien «Anwalt»³⁹, «Interessenvertreter», «Journalist», «Privatperson», «Unternehmen», «Wissenschaftler»), die in einem Verfahren involviert waren.

Bundesgerichtsurteile werden grundsätzlich in *anonymisierter Form* publiziert.⁴⁰ Dieser Grundsatz erfährt verschiedene Ausnahmen, beispielsweise für namen- und markenrechtliche Urteile, Personen der Zeitgeschichte, für der Öffentlichkeit bekannte Fälle oder wenn die Tragweite einer Entscheidung nur [328] erfasst werden kann, wenn der Name der Partei öffentlich bekannt gegeben wird, etwa bei Unternehmen mit grosser Marktmacht.⁴¹ Ähnliches gilt für das Bundesverwaltungsgericht. Demnach veröffentlicht das Bundesverwaltungsgericht seine Entscheide grundsätzlich in anonymisierter Form.⁴² Die Veröffentlichung der Namen der Parteien ist jedoch insbesondere zulässig, wenn die Namen bereits bekannt sind, öffentlich keine schutzwürdigen Interessen berührt werden oder die Parteien mit der Bekanntgabe einverstanden sind.⁴³

Aus **Abbildung 2** wird ersichtlich, dass beide Gerichte nicht alle Namen der Parteien anonymisiert haben und es Unterschiede gibt in Bezug auf die Anonymisierung je nach «Partei-Kategorie». So wurden in den von uns analysierten Gerichtsurteilen die Namen von Anwälten und Interessenvertretern nie anonymisiert, während Namen von Unternehmen und Journalisten je in 40 %, die Namen von Privatpersonen in 60 % und die Namen von Wissenschaftlern immer anonymisiert wurden.⁴⁴

Nicht erstaunlich ist dieses Ergebnis unseres Erachtens in Bezug auf die Journalisten und Interessenvertreter, da entweder sie selbst oder die zugrunde liegenden Fälle der Öffentlichkeit durchaus bekannt sein können. Bemerkenswert hingegen ist, dass immerhin 40 % der Privatpersonen nicht anonymisiert wurden.

Ersichtlich ist zudem, dass das Bundesverwaltungs- und Bundesgericht offenbar unterschiedliche Auffassungen haben, ob der Name einer Partei anonymisiert wird oder nicht. So wurde beispielsweise im Bundesverwaltungsgerichtsurteil A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 offengelegt, dass es sich um ein Verfahren zwischen dem Journalisten Urs P. Gasche auf der einen Seite und Mundipharma AG (pharmazeutisches Unternehmen) sowie Swissmedic auf der anderen Seite handelte. Gegen dieses Urteil hat Mundipharma AG bundesgerichtliche Beschwerde erhoben. Interessanterweise hat das Bundesgericht in seinem publizierten Urteil im Gegensatz zum Bundesverwaltungsgericht alle Parteinamen anonymisiert.

3. «BGÖ-Streitgegenstände»

«BGÖ-Streitgegenstände» der inkludierten Bundesverwaltungs- und Bundesgerichtsurteile wurden in folgende Kategorien eingeteilt:

- [329] – Streitigkeit betreffend den Erlass oder die Höhe von Gebühren, um Zugang zu amtlichen Dokumenten zu erhalten;
- Streitigkeit, inwiefern das BGÖ auf den spezifischen Fall anwendbar ist;
- Streitigkeit, ob es sich bei den angeforderten Dokumenten überhaupt um amtliche Dokumente handelt;
- Streitigkeit, ob der Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährt werden kann aufgrund der Interessenskollision zwischen öffentlichem und privatem Interesse;
- Streitigkeit im Hinblick auf den Umfang des Zugangs;

- Streitigkeit im Hinblick auf die Existenz von Daten;
- Streitigkeit im Hinblick auf die Zuständigkeit der Behörde.

Im Ergebnis zeigt sich, dass sowohl das Bundesverwaltungs- als auch das Bundesgericht am häufigsten darüber urteilen musste, ob im konkreten Fall das öffentliche Interesse am Zugang zu amtlichen Dokumenten überwiegt oder ob der Privatsphäre Dritter der Vorrang zu gewähren ist (**Abbildung 4**). Andere häufige Streitfragen waren, ob im konkreten Fall das Dokument als amtliches Dokument zu qualifizieren und ob das BGÖ anwendbar ist.

Dies kann an folgenden Beispielfällen veranschaulicht werden: Im Bundesgerichtsurteil **1C_137/2016** vom 27. Juni 2016 ging es beispielsweise um die Frage, ob Swissmedic B. Zugang zu den entsprechenden Zulassungsunterlagen des Arzneimittels C. gestützt auf das BGÖ gewähren müsse. Konkret ging es um das «Common Technical Document», auf welchem die Namen und Vornamen und der Lebenslauf der beteiligten Firmenexperten aufgeführt waren. Nach Ansicht von Swissmedic überwogen die privaten Interessen der Firmenexperten an der Wahrung ihrer Privatsphäre gegenüber dem Transparenzinteresse. Die dagegen erhobene Beschwerde von B. hiess das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 22. Februar 2016 gut. Das Unternehmen erhob dagegen Beschwerde vor dem Bundesgericht. Dieses argumentierte, dass im vorliegenden Fall eine Stellungnahme der Firmenexperten i. S. v. **Art. 11 BGÖ** hätte eingeholt werden müssen. Das Bundesgericht hat die Beschwerde teilweise gutgeheissen und führte aus, dass nur im Ausnahmefall von einer solchen Stellungnahme abzusehen sei.⁴⁵

Auch im Bundesgerichtsurteil **1C_562/2017** vom 2. Juli 2018 ging es um die Einsicht in Zulassungsdokumente von Swissmedic, wobei es um die Abwägung ging, ob mit der Gewährung des Zugangs Geschäftsgeheimnisse i. S. v. **Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ** verletzt werden würden. Das Bundesgericht kam in Übereinstimmung mit dem Bundesverwaltungsgericht zum Ergebnis, dass mit [330] der Anonymisierung der Dokumente den Geheimhaltungsinteressen der Beschwerdeführerin ausreichend Rechnung getragen worden sei.

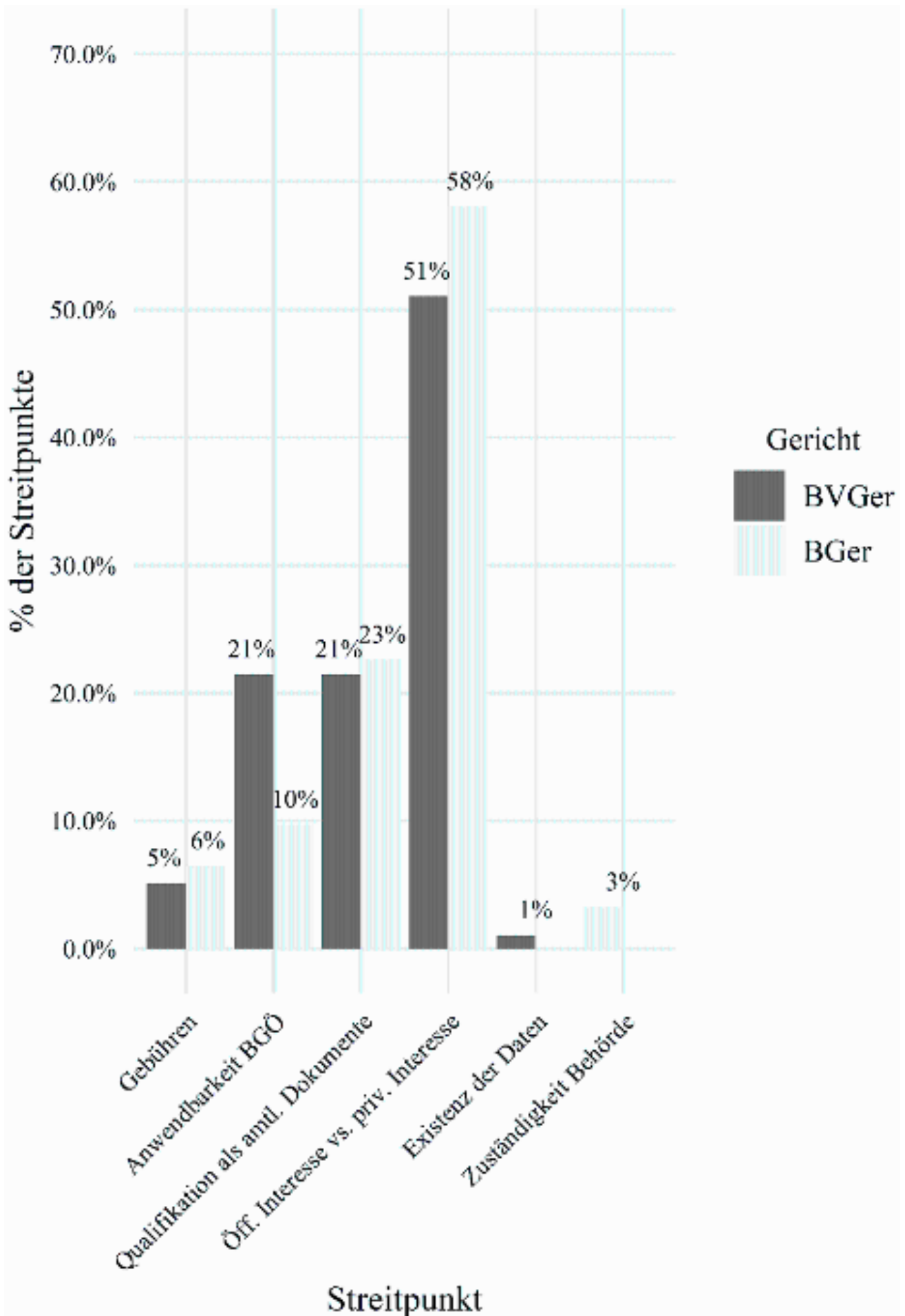


Abbildung 3: Häufigkeit der Streitgegenstände nach Kategorien eingeteilt.

Auffallend ist, dass es in den analysierten bundesverwaltungs- und bundesgerichtlichen Verfahren nur teilweise um spezifische Informationsbegehren über eine natürliche Person ging, wobei es sich

dann im Regelfall um eine Person des öffentlichen Lebens handelte. Ein Beispiel hierfür ist das Bundesgerichtsurteil [1C_462/2018](#) vom 17. April 2019, in welchem die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft ein Gesuch um Informationen zu amtlichen Dokumenten über eine natürliche Person – nämlich Raoul Weil, der in [\[331\]](#) der Vergangenheit eine führende Leitungsposition bei der UBS innehatte – beim Eidgenössischen Finanzdepartement stellte. Ein anderes Beispiel ist das Bundesgerichtsurteil [1C_14/2016](#) vom 23. Juni 2016, in welchem ein Journalist der SonntagsZeitung das Bundesamt für Rüstung (Armasuisse) um Einsichtnahme in die Outlook-Agenda 2013 und 2014 des ehemaligen Rüstungschefs ersuchte.

Im Allgemeinen waren die analysierten Informationsansprüche basierend auf dem BGÖ thematisch breit. So ersuchte z. B. ein Bundeshausredaktor im Bundesgerichtsurteil [1C_296/2015](#) vom 18. Mai 2016 die Eidgenössische Steuerverwaltung um Einsicht in die Liste der Anzahl von Amtshilfegesuchen im Steuerbereich, aufgeschlüsselt nach den gesuchstellenden Staaten. Andere Beispiele sind die bereits erwähnten Informationsgesuche über Zulassungsgesuche von Arzneimitteln (Bundesgerichtsurteile [1C_137/2016](#) vom 27. Juni 2016 oder [1C_562/2017](#) vom 2. Juli 2018), ein Gesuch zur Information über «Unternehmen», die dem Staatssekretariat für Wirtschaft im Jahr 2014 ein Gesuch zur Ausfuhr von Kriegsmaterial gestellt hatten (Bundesgerichtsurteil [1C_222/2018](#) vom 21. März 2019) oder ein Gesuch über die vom Eidgenössischen Starkstrominspektorat kontrollierten Elektrogeräte im Jahr 2011 (Bundesgerichtsurteil [1C_550/2013](#) vom 19. November 2013).

4. Verfahrensausgang

Bei der Analyse der Verfahrensausgänge haben wir uns jeweils auf die Verfahrensausgänge beschränkt, die sich konkret auf die in [Ziff. D.1.3.](#) dargelegten «BGÖ-Streitgegenstände» bezogen haben. So haben wir etwa Verfahrensausgänge, die sich auf Fragen, inwiefern eine bestimmte Person als Partei auftreten kann oder wie hoch die Gerichtsgebühren sind, nicht berücksichtigt.

Die Analyse der Verfahrensausgänge der bundesverwaltungs- und bundesgerichtlichen Urteile zeigt, dass 73.4 % der bundesverwaltungsgerichtlichen Beschwerden (teilweise) gutgeheissen und 26.6 % abgewiesen wurden. Vor Bundesgericht wurden 55 % der Beschwerden (teilweise) gutgeheissen und 45 % abgewiesen (**Abbildung 4**). Es ist bemerkenswert, dass im Verhältnis sowohl vor Bundesverwaltungs- als auch vor Bundesgericht mehr Beschwerden (teilweise) gutgeheissen als abgelehnt wurden.

[332]

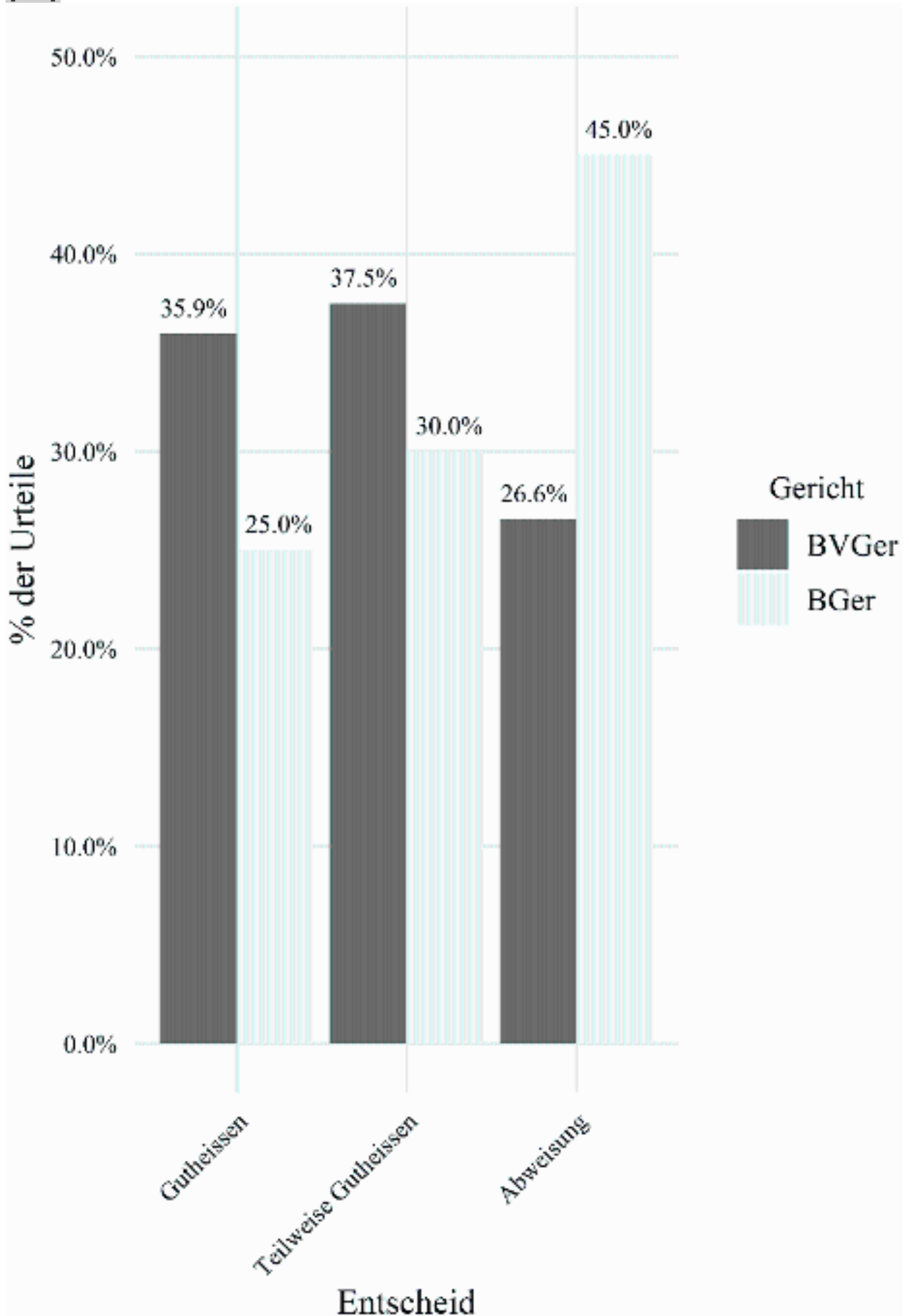


Abbildung 4: Verfahrensausgang Bundesverwaltungs- und Bundesgericht.

Interessant ist dieses Ergebnis im Vergleich zu einer anderen Studie, in welcher wir Bundesgerichtsurteile untersucht haben, deren die Streitfrage zugrunde lag, ob die Kosten einer bestimmten medizinischen Leistung von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung getragen werden müssen. Unser Studienergebnis zeigte, dass – abhängig davon, aus wie vielen Richtern und Richterinnen sich der Spruchkörper zusammensetzte – das Bundesgericht in 27 % (1 Richter/in bzw. 3 Richter/innen) bzw. 31 % (5 Richter/innen) das Verfahren (teilweise) gutgeheissen haben.⁴⁶

[333] II. «Zitationsverhalten» des Bundesverwaltungs- und Bundesgerichts

1. Präzisierung des methodischen Vorgehens

Das Bundesverwaltungs- und Bundesgericht stützten sich in ihren Erwägungen und in ihrer Entscheidungsfindung neben den zugrundeliegenden Gesetzesvorschriften auch auf Materialien und frühere (Leit-)Entscheide sowie auf Erkenntnisse der Lehre. Jedoch fehlen auch hier – soweit ersichtlich – empirische Analysen. Diese können beispielsweise dazu dienen, zu untersuchen, auf welche Werke der Lehre in Urteilen am häufigsten Bezug genommen und in welchem Verhältnis die Lehre im Vergleich zur Rechtsprechung zitiert wird. Solche Erkenntnisse können beispielsweise Aufschluss darüber geben, welche Werke besonders relevant für die Rechtsprechung sind, ob es diesbezügliche Unterschiede gibt zwischen den verschiedenen Gerichten und ob Veränderungen über die letzten Jahre feststellbar sind. Interessant ist diese Analyse auch vor dem Hintergrund, dass in der Schweiz das System des sog. «civil law» dominiert, wonach das Gesetz Ursprung der Rechtsfindung und -entwicklung ist. Demgegenüber gehören die angelsächsischen Länder dem sog. «common law»-Rechtskreis an. Bei Letzterem stützt sich das Gericht in seiner Entscheidung massgebend auf frühere Urteile in gleichgelagerten Fällen.⁴⁷ Entsprechend ist zu erwarten, dass die Zitation von Erlassen bzw. Normen die bundesverwaltungs- und bundesgerichtliche Rechtsprechung dominieren. Ob dem so ist, wird u. a. nachfolgend konkret in Bezug auf die Rechtsprechung zum BGÖ untersucht.

In den für die vorliegende Studie inkludierten 20 Bundesgerichts- und 64 Bundesverwaltungsgerichtsurteilen haben wir das «Zitationsverhalten» der Gerichte analysiert. Konkret untersuchten wir, in welchem Verhältnis beide Gerichte die Materialien, Lehre, Rechtsprechung und Gesetze zitierten, wie sich das «Zitationsverhalten» seit 2006 entwickelt hat und welche Werke der Lehre sowie welche Gesetzesartikel des BGÖ am häufigsten zitiert wurden. In diesem Zusammenhang interessierte uns auch, ob Unterschiede zwischen den zwei Gerichten feststellbar sind. Bei der Auswertung beschränkten wir uns auf diejenigen Erwägungen, die sich spezifisch und materiell mit dem BGÖ auseinandergesetzt haben. Andere Erwägungen, etwa zu den Eintretensvoraussetzungen, haben wir nicht analysiert.

Des Weiteren haben wir jede zitierte Quelle als einzelne Zitation gezählt. Hat das Gericht zum Beispiel in einem Satz mehrere Quellen zitiert, so wurden alle einzeln gezählt. Wurde eine Quelle im gleichen Urteil mehrfach zitiert, so wurde jede einzelne Zitation gezählt und die jeweilige Summe berechnet.

[334] Bei Aufsätzen, die in Sammelwerken publiziert wurden, haben wir das entsprechende Sammelwerk als Quelle aufgeführt. Die gleiche Methodik haben wir für Kommentare angewendet – Kommentierungen von Gesetzesartikeln haben wir unter dem jeweiligen Kommentar erfasst und ausgewertet. Unterschieden haben wir zwischen den folgenden Quellen: Gesetz, Rechtsprechung, Lehre, Materialien und Internetquellen (falls sich eine Quelle aus dem Internet nicht zu den vorhin genannten Kategorien zuordnen liess).

Soweit ersichtlich, handelt es sich um eine erste «Zitationsverhaltens»-Analyse von Schweizer Gerichten. Entsprechend ist die vorliegende Methodik durchaus als experimentell zu verstehen, die sich noch weiterentwickeln kann. Zudem sind die Ergebnisse nicht auf andere Urteile zu verallgemeinern – ist es durchaus denkbar, dass die Analyse der Zitationen in anderen Urteilen zu anderen Ergebnissen führt als vorliegend.

2. Überblick über «Zitationsverhalten» der Gerichte insgesamt und aufgeschlüsselt nach Urteilsjahren

Die Auswertung der Quellen der inkludierten Bundesverwaltungs- und Bundesgerichtsurteile zeigt, dass das Bundesverwaltungsgericht am häufigsten Gesetzesvorschriften zitiert (51.5%), gefolgt von der Rechtsprechung (25.2%), der Lehre (14.8%), den Materialien (8.3%) sowie den Internetquellen (0.2%). In der Reihenfolge gleich und mit einer ähnlichen Gewichtung sind die Ergebnisse in Bezug auf das Bundesgericht: 55% Gesetzesvorschriften, 19.1% Rechtsprechung, 16.2% Lehre und 9.7% Materialien (**Abbildung 5**).

Nicht erstaunlich ist, dass die Zitation der Gesetzesvorschriften dominieren. Bemerkenswert ist hingegen, dass sich beide Gerichte bei ihrer Entscheidungsfindung *häufiger* auf die *Rechtsprechung als* auf die *Lehre* beziehen. Das Bundesgericht zitiert in 78.3% Bundesgerichtsentscheide, in 11.6% bezieht es sich auf Bundesverwaltungsgerichtsurteile und in 10.1% auf andere Urteile (z. B. den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte). Bemerkenswert ist, dass das Bundesverwaltungsgericht sich im Rahmen der Zitation der Rechtsprechung nicht Bundesgerichtsurteile i. S. e. höchstrichterlichen Rechtsprechung am häufigsten zitiert, sondern sich bei der Rechtsfindung am häufigsten auf Bundesverwaltungsgerichtsurteile (61.1%) und erst an zweiter Stelle auf Bundesgerichtsurteile (36.1%) stützt.

[335]

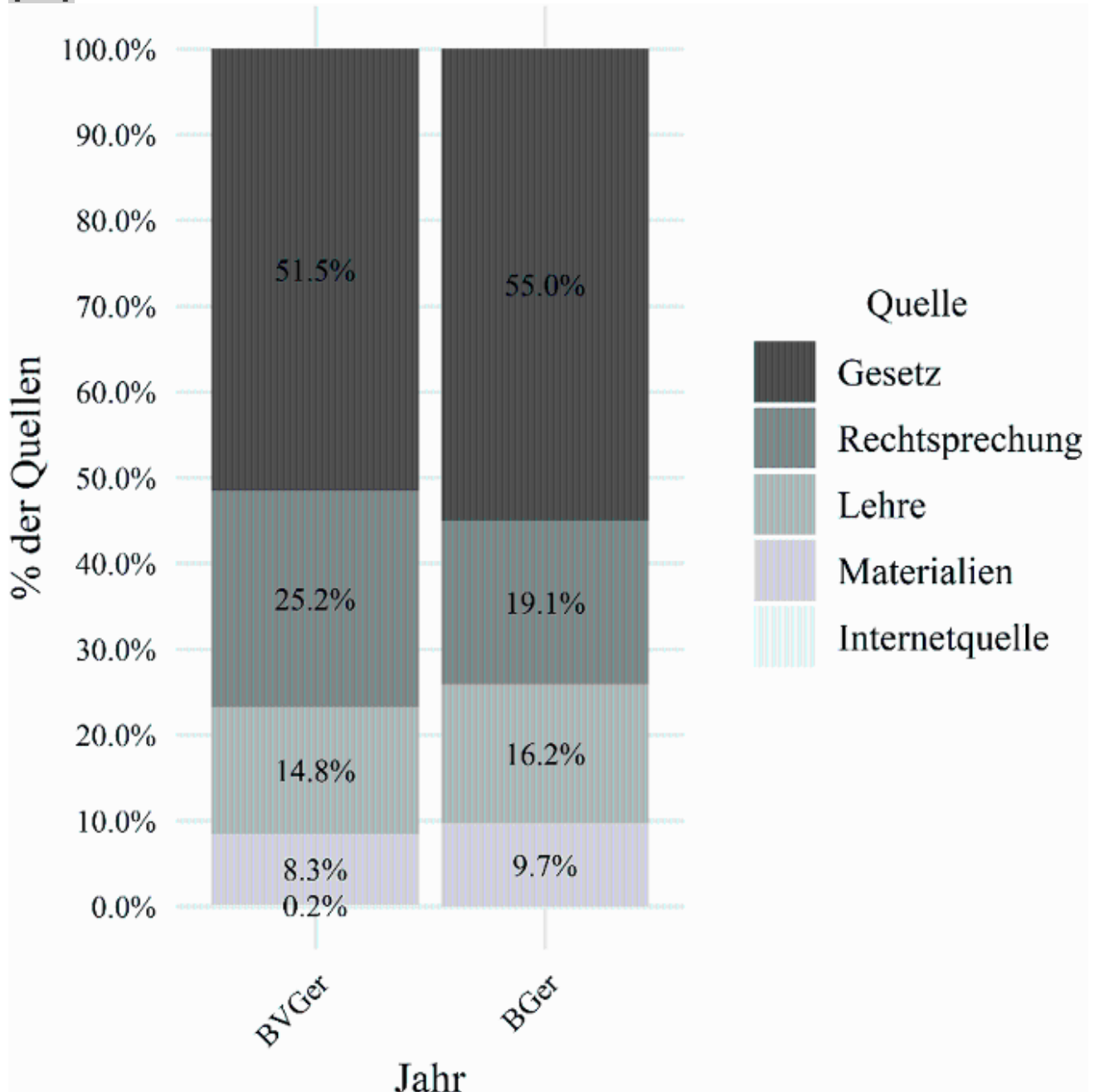


Abbildung 5: Überblick über die Zitationsweise des Bundesverwaltungs- und Bundesgerichts.

Bei der Aufschlüsselung des gerichtlichen «Zitationsverhaltens» über die letzten Urteilsjahre zeigt sich, dass es – unseres Erachtens unerwartete – Veränderungen sowohl bei den Bundesverwaltungsgerichts- und Bundesgerichtsurteilen gab (**Abbildungen 6 und 7**). Während die Lehre in den Urteilsjahren 2007 –2009 vor Bundesverwaltungsgericht 28.8% im Verhältnis zu den anderen Quellen-Kategorien betrug, sank sie deutlich auf 7.3% in den Urteilsjahren 2018–2019. Gleiches Muster zeigt sich auch für die Materialien. Hingegen hat das Bundesverwaltungsgericht in den letzten Jahren zunehmend häufiger seine Erwägungen auf frühere Gerichtsurteile gestützt. Während diese 2.6% in den Jahren 2007 –2009 ausmachten, nahmen sie auf 29.5% in den Jahren 2018–2019 zu.

[336]

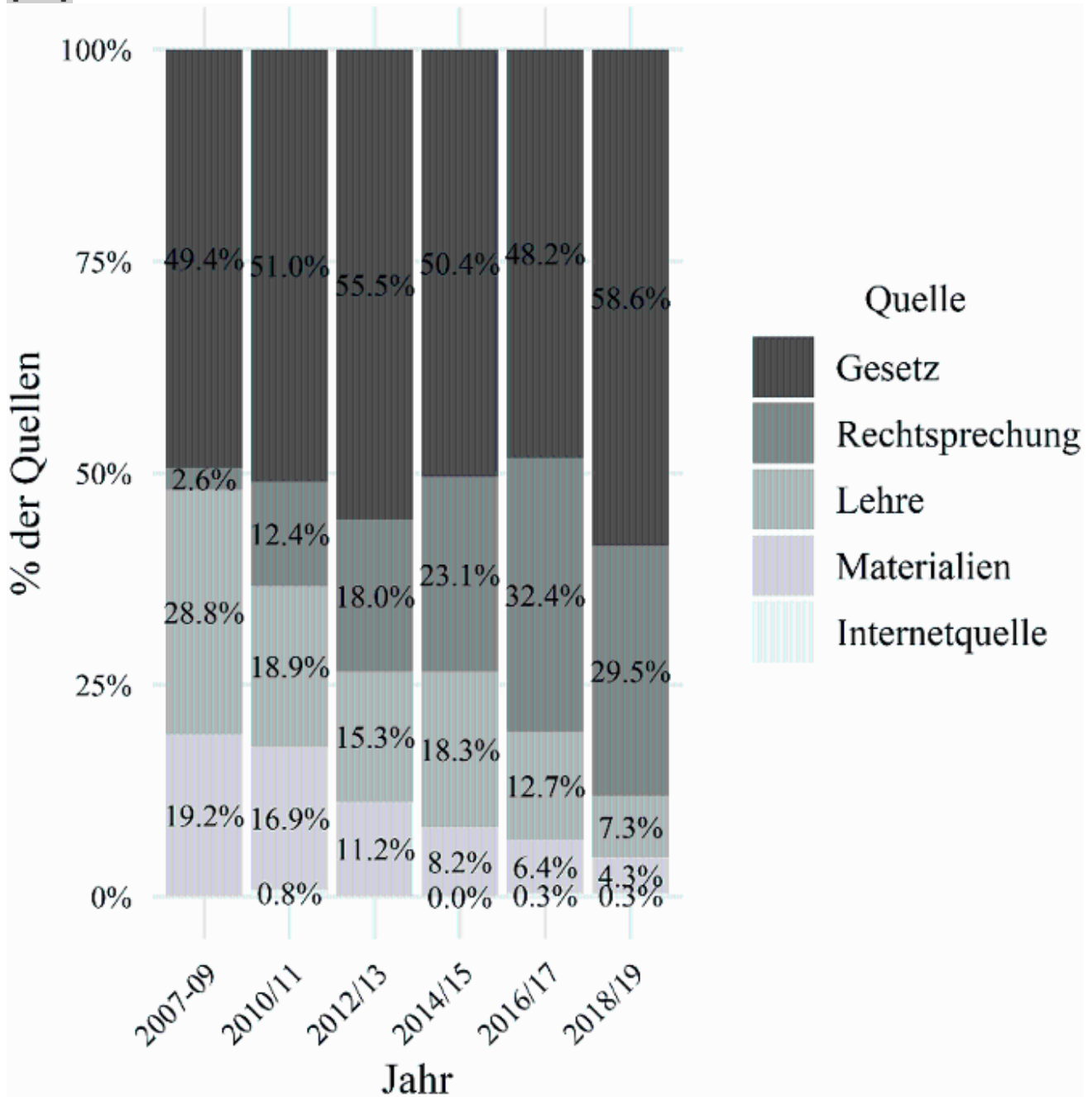


Abbildung 6: Übersicht über die Zitationsweise des Bundesverwaltungsgerichts aufgeschlüsselt und gruppiert nach Urteilsjahr.

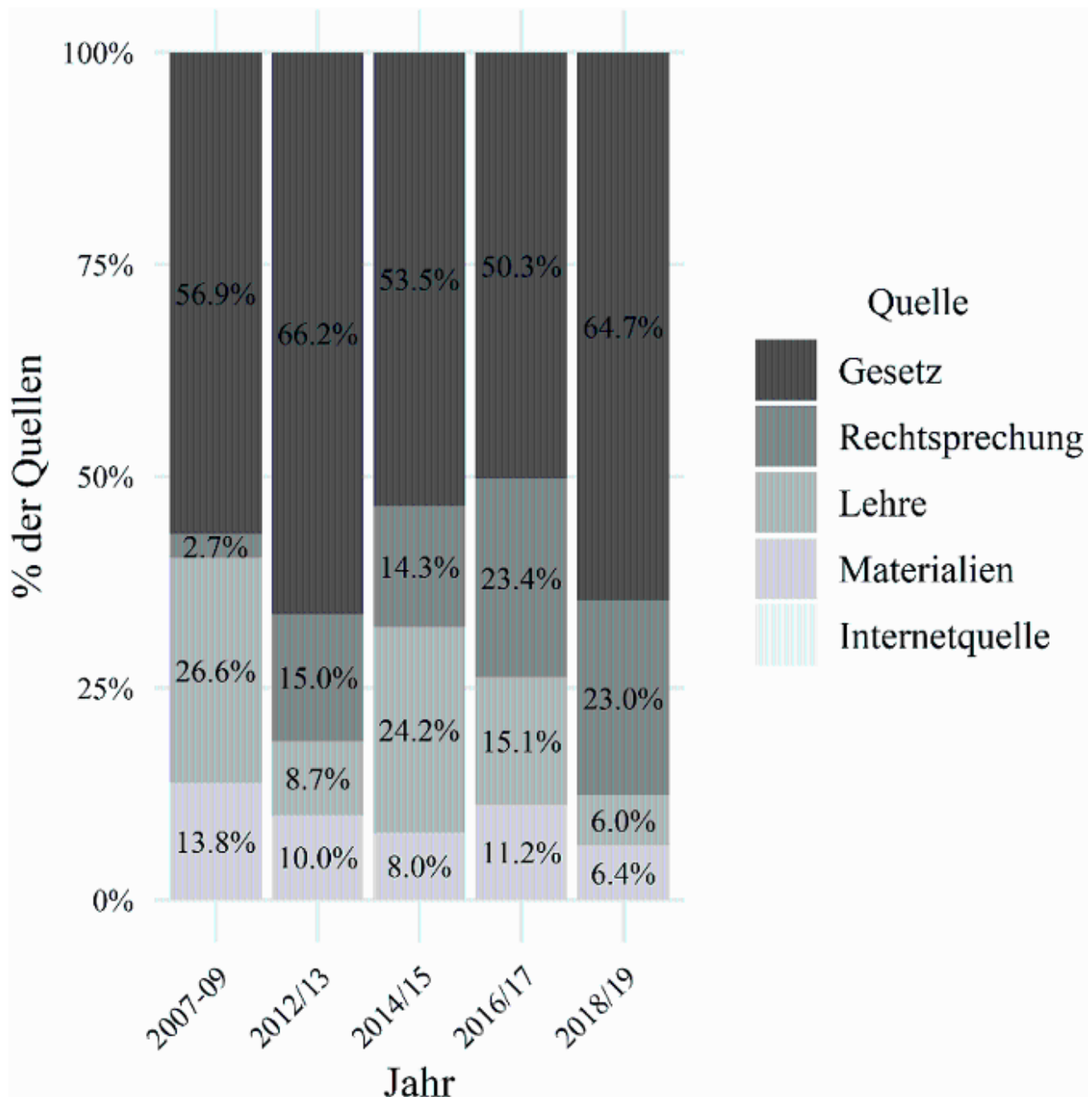


Abbildung 7: Übersicht über die Zitationsweise des Bundesgerichts aufgeschlüsselt und gruppiert nach Urteilsjahr.

[337] Gleiches «Zitationsverhaltensmuster» wie das Bundesverwaltungsgericht zeigt die Analyse der Bundesgerichtsurteile (**Abbildung 7**). Die Lehre machte in den Urteilsjahren 2007 – 2009 26.6% im Verhältnis zu den anderen Quellenkategorien aus und sank auf 6% in den Jahren 2018–2019. Demgegenüber nahm das Referenzieren auf (frühere) Urteile von 2.7% in den Urteilsjahren 2007 – 2009 auf 23% in den Jahren 2018–2019 zu. Auf eine mögliche Erklärung für diese Ergebnisse wird im nächsten Kapitel eingegangen.

1. Rolle der «Lehre» in der Rechtsprechung

Wir analysierten, welche zehn Werke der Lehre am häufigsten vom Bundesverwaltungsgericht (**Abbildung 8**) und Bundesgericht (**Abbildung 9**) zitiert wurden. Im Ergebnis zeigt sich, dass es sich bei beiden Gerichten vordergründig um Kommentare zum BGÖ, zum Datenschutzgesetz und um Sammelwerke zu diesen beiden Rechtsgebieten handelt. Sechs der am häufigsten zitierten Werke vom Bundesverwaltungs- und Bundesgericht sind deckungsgleich. Beide Gerichte zitierten am häufigsten deutschsprachige Werke.⁴⁸

Es zeigen sich auch Unterschiede zwischen den Gerichten. So zitiert das Bundesverwaltungsgericht numerisch beträchtlicher die Lehre als das Bundesgericht. Des Weiteren gehören zur Gruppe der meistzitierten Werke des Bundesverwaltungsgerichts, im Gegensatz zum Bundesgericht, auch allgemeine Literatur zum öffentlichen Recht (ein Werk zum Verwaltungsrecht und ein Werk zur Bundesverfassung).

Wie aus den Abbildungen ersichtlich wird, handelt es sich regelmässig um bereits ältere Werke. Tatsächlich wurden in den letzten Jahren, soweit ersichtlich, nicht viele Aufsätze zum BGÖ publiziert, wobei auch insgesamt die Werke, die sich mit Fragen zum BGÖ auseinandergesetzt haben, durchaus überblickbar sind – auch im Vergleich zu anderen Gebieten (etwa das Datenschutzgesetz oder das **Heilmittelgesetz**). Dies könnte ein möglicher Grund sein, warum das Bundesverwaltungs- und Bundesgericht die Lehre in den letzten Jahren weniger berücksichtigt hat in ihren BGÖ-Urteilen und sich stattdessen (noch) häufiger auf frühere Rechtsprechung gestützt hat. Trotzdem ist es bemerkenswert, dass die Gerichte als Folge davon sich in ihrer Rechtsprechung nicht häufiger auf die Standardliteratur des Staats- und Verwaltungsrechts gestützt haben. Solche Literatur beinhaltet die Grundlagen zum öffentlichen Interesse, zur Verhältnismässigkeit oder zum Transparenzprinzip – Rechtsgrundsätze und Ausführungen, die sich zumindest teilweise analog auf die Rechtsprechung zum BGÖ anwenden liessen.

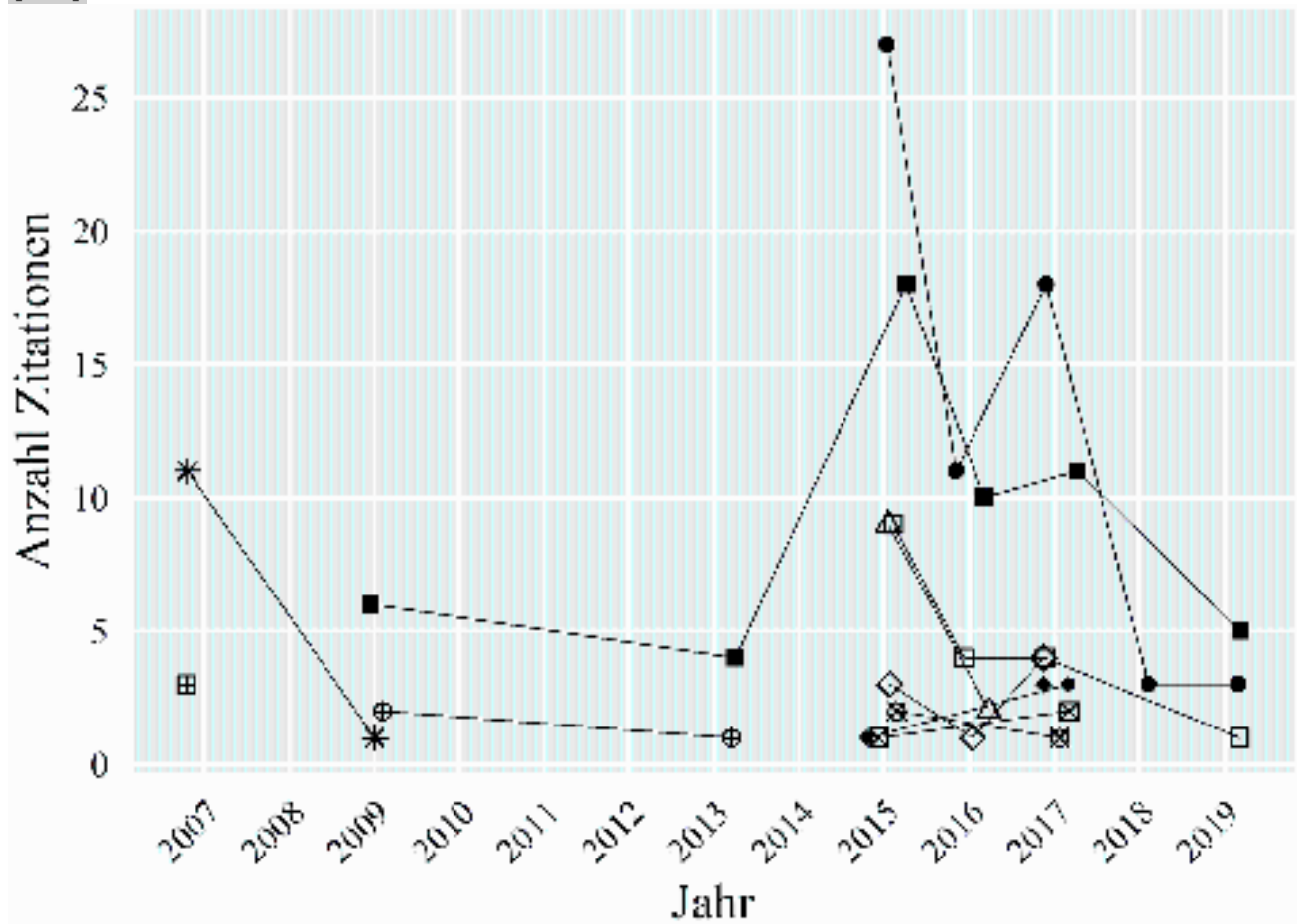
[338]



Abbildung 8: Übersicht über die zehn vom Bundesverwaltungsgericht meist zitierten Werke aus der Lehre aufgelistet nach Häufigkeit (von oben nach unten). * = Diese Werke wurden in mehreren Auflagen herausgegeben, wobei in der

vorliegenden Studie nicht zwischen den verschiedenen Auflagen unterschieden wurde und alle Auflagen umfasst wurden. $\bar{\tau}$ = Diese Werke wurden in gleicher Anzahl zitiert. Zur besseren Darstellung wurden die Datenpunkte entlang der x-Achse (innerhalb der Jahre) gering gestreut.

[339]



Lehre

- MAURER-LAMBROU URS/BLECHTA GABRIEL-PAUL (Hrsg.),
Datenschutzgesetz (DSG)/Öffentlichkeitsgesetz (ÖBGÖ), Basler Kommentar, 4. Auflage, Basel 2014. $\bar{\tau}$
- BRUNNER STEPHAN C./MADER LUZIG,
Öffentlichkeitsgesetz, Stämpfli Handkommentar, Bern 2008.
- PASADELIS NICOLAS/ROSENTHAL DAVID/THÜR HANS PETER (Hrsg.),
Datenschutzrecht, Basel 2015.
- * EHRENZELLER BERNHARD (Hrsg.),
Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, St. Gallen 2006.
- △ BRUNNER STEPHAN C.,
Persönlichkeitsschutz bei der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtswegen. ZBJ 11/2010, S. 595 ff.
- ◇ EPINEY ASTRID/HOH PATRICK (Hrsg.),
Die Revision des Datenschutzgesetzes, Zürich 2009.
- ROSENTHAL DAVID/JOHRI YVONNE,
Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zürich 2008.
- ⊗ HEISER EVA MARIA/EPINEY ASTRID/WALDMANN BERNHARD,
Datenschutzrecht, Bern, ZBJ 1, $\bar{\tau}$
- ⊕ SÄGESSER THOMAS,
Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), Stämpfli Handkommentar, Bern, 2007. $\bar{\tau}$
- ⊞ SELLER HANSJÖRG/VON WERDT NICOLAS/GUNGERICH ANDERAS/OBERJOLZER NIKLAUS (Hrsg.),
Bundesgerichtsgesetz (BGG), Stämpfli Handkommentar, 2. Auflage, Bern 2015. $\bar{\tau}$
- ⊠ SUTTER PATRICK (Hrsg.),
Selbstbestimmung und Recht, Festschrift für Rainer J. Schweizer zum 60. Geburtstag, Zürich/Basel/Genève 2003. $\bar{\tau}$
- ◆ THURNIERR DANIELA,
Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltdaten, Diss., Zürich 2003. $\bar{\tau}$

Abbildung 9: Übersicht über die vom Bundesgericht zehn meist zitierten Werke aus der Lehre aufgelistet nach Häufigkeit (von oben nach unten). * = Diese Werke wurden in mehreren Auflagen herausgegeben, wobei in der vorliegenden Studie nicht zwischen den verschiedenen Auflagen unterschieden wurde und alle Auflagen umfasst wurden. $\bar{\text{}}$ = Diese Werke wurden in gleicher Anzahl zitiert. Weil die letzten vier Werke auf der Liste gleich häufig zitiert wurden, haben wir alle aufgeführt. Zur besseren Darstellung wurden die Datenpunkte entlang der x-Achse (innerhalb der Jahre) gering gestreut.

[340] 2. Rolle des «BGÖ» in der Rechtsprechung

Wie in [Ziff. D.II.2.](#) dargelegt, haben das Bundesverwaltungs- und Bundesgericht in den vorliegend inkludierten Urteilen im Rahmen der analysierten Erwägungen nicht nur Lehre und Rechtsprechung als Quelle angegeben, sondern haben auch auf die zugrundeliegenden Gesetzesvorschriften verwiesen. Eine Auswertung aller zitierten Artikel des BGÖ zeigt, dass beide Gerichte am häufigsten [Art. 7 BGÖ](#) gefolgt von [Art. 5 BGÖ](#) zitiert haben (**Abbildung 10**). [Art. 7 BGÖ](#) regelt die Ausnahmen zum Öffentlichkeitsprinzip und führt im Sinne eines Ausnahmekatalogs, unter welchen Voraussetzungen der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird (z. B. falls die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann oder wenn durch die Gewähr die Privatsphäre Dritter gegenüber dem öffentlichen Interesse am Zugang überwiegt). [Art. 5 BGÖ](#) definiert den Begriff des «amtlichen Dokuments» (Abs. 1 und 2) und hält fest, wann Dokumente nicht als amtliche Dokumente gelten (Abs. 3).⁴⁹

Am dritthäufigsten zitierte das Bundesverwaltungsgericht [Art. 8 BGÖ](#) («Besondere Fälle») und das Bundesgericht [Art. 9 BGÖ](#) («Schutz von Personendaten»). [Art. 8 BGÖ](#) beinhaltet u. a. die Vorschrift, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten über Positionen in laufende und künftige Verhandlungen nicht möglich ist. In [Art. 9 BGÖ](#) hält der Gesetzgeber fest, dass amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren sind, wobei Daten, die nicht anonymisiert werden können nach [Art. 19 DSGVO](#)⁵⁰ zu beurteilen sind.

Diese Ergebnisse reflektieren die «BGÖ-Streitgegenstände» (dargelegt in [Ziff. II. B.3.](#)), wonach beide Gerichte sich am häufigsten mit der Frage auseinandersetzen mussten, ob im konkreten Fall das öffentliche Interesse am Zugang zu amtlichen Dokumenten überwog oder ob der Privatsphäre Dritter der Vorrang zu gewähren ist.

Interessant sind die Ergebnisse auch in Bezug auf die «Wirksamkeitsüberprüfung» eines Gesetzes; dies hat in den letzten Jahren an Bedeutung zugenommen. «Wirksamkeitsüberprüfungen und Evaluationen dienen der Ermittlung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns», so das Bundesamt für Justiz.⁵¹ Sie sollen dazu beitragen, u. a. Gesetze auf sicheren Grundlagen abzustützen, deren Vollzug besser auf die Ziele auszurichten und generell die Transparenz über staatliches Handeln zu verbessern. Hierfür führt das Bundesamt für Justiz etwa Befragungen durch oder gibt Gutachten in Auftrag.⁵² Inwiefern und wie sich Gerichte im Rahmen ihrer Beurteilung auf Gesetze und [\[341\]](#) Gesetzesvorschriften stützen, kann als ein weiteres Element verstanden werden, wie die Wirksamkeit eines Gesetzes evaluiert werden kann.

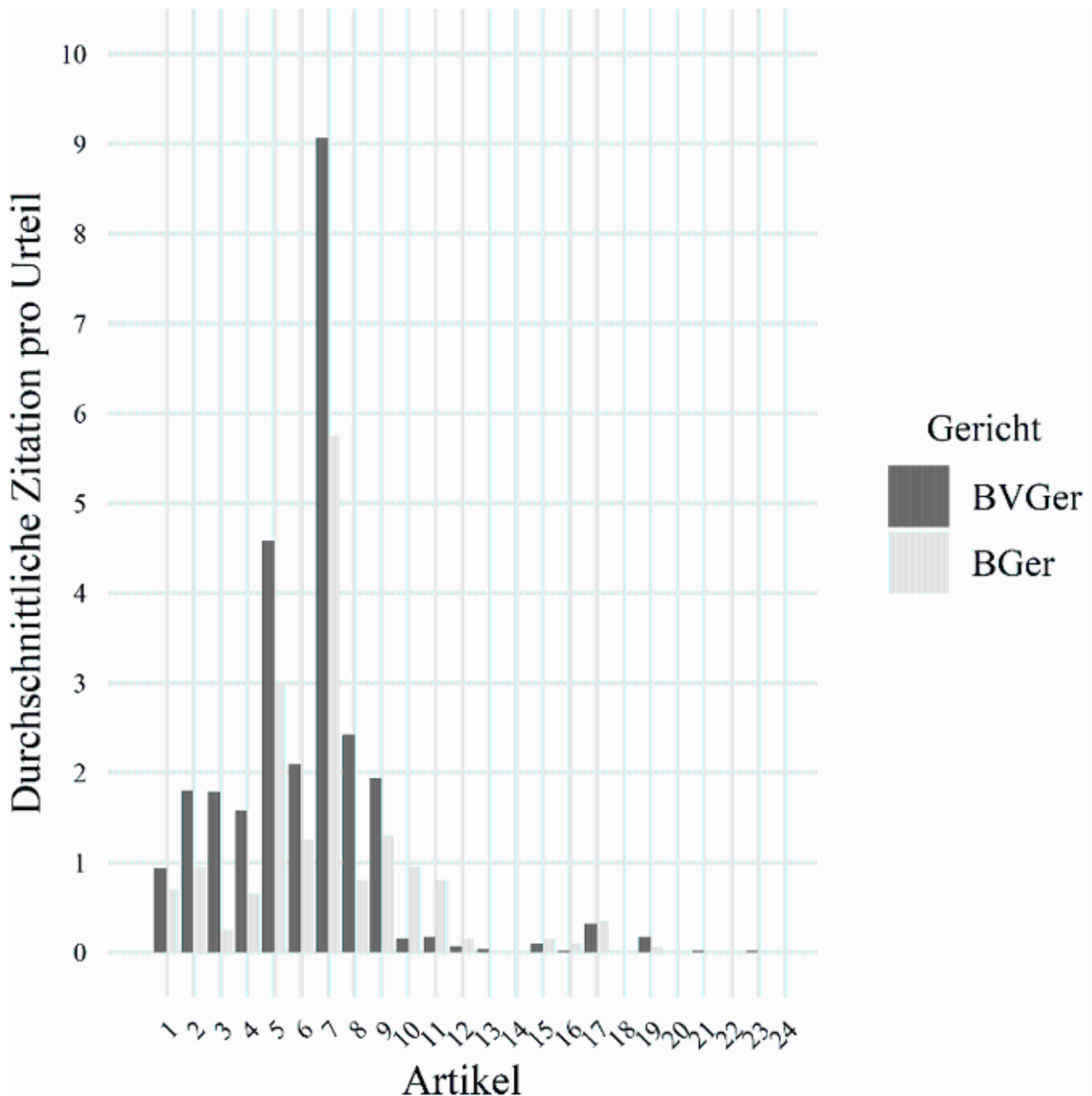


Abbildung 10: Übersicht über die vom Bundesverwaltungs- und Bundesgericht häufigsten zitierten BGÖ-Gesetzesartikel.

E. Fazit

In dieser Studie haben wir alle Bundesverwaltungs- und Bundesgerichtsentscheide analysiert (2006–2019), die den Zugang zu amtlichen Dokumenten im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes zum Streitgegenstand hatten. Eine umfassende Analyse von Urteilen über einen Zeitraum (im Gegensatz zur Würdigung eines einzelnen Urteils) ermöglicht potentiell neue Erkenntnisse, auch in Bezug auf Rechtsentwicklungen über die Zeit. Wir haben 64 Bundesverwaltungsgerichts- und 20 Bundesgerichtsentscheide inkludiert.

Zu berücksichtigen ist, dass die Ergebnisse der vorliegenden Studie stets unter dem Vorbehalt zu verstehen sind, dass nur ein Bruchteil aller Zugangsgesuche zu amtlichen Dokumenten vom Bundesverwaltungs- und Bundesgericht beurteilt werden.

[342] Die *Ergebnisse* werden in Thesenform präsentiert, die der Struktur des Beitrags folgen:

- Die Anzahl der «BGÖ-Beschwerden» vor Bundesverwaltungs- und Bundesgericht hat seit Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes tendenziell zugenommen.
- Auf Seite der Verwaltung waren am häufigsten das SECO, Swissmedic und die ESTV als Partei involviert.
- Auf Seite der Gesellschaft waren am häufigsten Journalisten, gefolgt von Interessenvertretern (Vereine, Verbände und Gewerkschaften), Privatpersonen und Unternehmen vertreten. Die Gerichte anonymisierten nie die Namen von Interessenvertretern und anonymisierten in 40 % die Namen der Journalisten und Unternehmer sowie in 60 % die Namen der Privatpersonen.
- Am häufigsten mussten beide Gerichte darüber urteilen, ob im konkreten Fall das öffentliche Interesse am Zugang zu amtlichen Dokumenten überwiegt oder ob der Privatsphäre Dritter der Zugang zu gewähren ist. Andere häufige Streitfragen waren, ob im konkreten Fall das Dokument als amtliches Dokument zu qualifizieren und ob das BGÖ anwendbar ist. Falls Personendaten angefordert wurden, handelte es sich primär um Daten von Personen des öffentlichen Lebens. Häufig wurde auch der Informationszugang zu Sachdaten angefordert.
- 73.4 % und 55 % der Beschwerden vor Bundesverwaltungs- bzw. Bundesgericht wurden (teilweise) gutgeheissen. Dies ist eine bemerkenswert hohe Quote.
- Am häufigsten haben beide Gerichte bei ihren Erwägungen Gesetzesvorschriften, gefolgt von früheren Urteilen, Werken aus der Lehre und Materialien zitiert. Die Anzahl der zitierten Werke aus der Lehre nahm in den letzten Jahren ab, während die Zitation früherer Urteile zugenommen hat. Ein möglicher Grund ist, dass, insbesondere in den letzten Jahren, die wissenschaftlichen Publikationen zum BGÖ überblickbar sind. Bemerkenswert ist, dass die Gerichte nicht auf allgemeine Literatur zum Staats- und Verwaltungsrecht zurückgegriffen haben.
- Am häufigsten haben das Bundesverwaltungs- und Bundesgericht Art. 7 BGÖ (Ausnahmebestimmungen zum Grundsatz des Öffentlichkeitsprinzips) gefolgt von Art. 5 BGÖ (Definition, welche Dokumente als *amtliche* Dokumente zu qualifizieren) zitiert.

Unseres Erachtens sind die Ergebnisse erste Hinweise dafür, dass sich eine derartige empirische Analyse von Gerichtsurteilen als Evaluationselement für eine Wirksamkeitsüberprüfung von Gesetzen i. S. v. **Art. 170 BV** – verstanden als die Analyse, ob sich die Umsetzung einer Norm bzw. eines Erlasses bewährt haben und die Ziele erreicht wurden – eignen könnte.⁵³ Die vorliegende Analyse zeigt, dass mit einer solchen empirischen Herangehensweise beispielsweise [343] weise die zunehmende Anzahl der BGÖ-Beschwerden oder die konkreten Gesetzesbestimmungen, die häufig zitiert werden sowie die konkreten Umstände für deren Zitation, festgestellt werden können.

Die empirisch basierten Studienergebnisse zeigen, dass das **Öffentlichkeitsgesetz** nicht nur theoretisch eine wichtige Gesetzesgrundlage für die Umsetzung des verfassungsrechtlichen Transparenzprinzips ist, sondern auch ein tatsächliches Bedürfnis in der Gesellschaft besteht, Informationen zur staatlichen Tätigkeit zu erhalten.

Zusammenfassung

Den Behörden kommt ein Ermessensspielraum bei der Beurteilung zu, ob sie dem Gesuchsteller den Zugang zu amtlichen Dokumenten basierend auf dem **Öffentlichkeitsgesetz** (BGÖ) gewährt. Wir haben alle Bundesverwaltungs- und Bundesgerichtsentscheide (2006–2019) empirisch analysiert, die den Zugang zu amtlichen Dokumenten i. S. d. BGÖ zum Streitgegenstand hatten. Die Ergebnisse zeigen u. a., dass die Anzahl der «BGÖ-Beschwerden» seit Inkrafttreten des Gesetzes

zugenommen haben. Auf Seite der Verwaltung waren am häufigsten das SECO, Swissmedic und die ESTV als Partei involviert. Auf Seite der Gesellschaft waren am häufigsten Journalisten, gefolgt von Interessenvertreter, Privatpersonen und Unternehmen vertreten. Die Gerichte anonymisierten nie die Namen der Interessenvertreter, in 40% die Namen der Journalisten sowie Unternehmen und in 60% die Namen der Privatpersonen. Am häufigsten haben die Gerichte bei ihren Erwägungen Gesetzesvorschriften zitiert, gefolgt von früheren Urteilen, Werken aus der Lehre und Materialien. Die Anzahl der zitierten Werke aus der Lehre nahm in den letzten Jahren ab, hingegen hat die Zitation früherer Urteile zugenommen. Die empirisch basierten Studienergebnisse zeigen, dass ein tatsächliches Bedürfnis in der Gesellschaft besteht, Informationen zur staatlichen Tätigkeit zu erhalten. Die empirische Analyse von Gerichtsurteilen könnte sich zudem als Evaluationselement für eine Wirksamkeitsüberprüfung von Gesetzen gem. [Art. 170 BV](#) eignen.

Résumé

Les autorités ont un pouvoir discrétionnaire, sur la base de la [Loi sur la transparence](#) (LTrans), dans l'évaluation de l'opportunité d'accorder au demandeur l'accès aux documents officiels. Nous avons analysé empiriquement toutes les décisions administratives et judiciaires fédérales (2006–2019) qui ont donné accès à des documents officiels au sens de la [Loi sur la transparence](#) (LTrans). [344] Les résultats montrent entre autres que le nombre de «plaintes LTrans» a augmenté depuis l'entrée en vigueur de la loi. Sur le plan administratif, le SECO, Swissmedic et l'ALE ont été le plus souvent impliqués en tant que parties. Sur le plan sociétal, les journalistes étaient le plus souvent représentés, suivis par les parties prenantes, les particuliers et les entreprises. Les tribunaux n'ont jamais anonymisé les noms des représentants d'intérêts, dans 40% des cas il s'agissait de journalistes et d'entreprises et dans 60% des cas de particuliers. Dans leurs considérants, les tribunaux ont le plus souvent cité des dispositions légales, suivies par des jugements antérieurs, de la doctrine et des travaux universitaires. Le nombre d'ouvrages doctrinaux cités a diminué ces dernières années, mais le nombre de jugements antérieurs cités a augmenté. Les résultats des études empiriques montrent qu'il existe un réel besoin dans la société d'obtenir des informations sur l'activité de l'Etat. L'analyse empirique des décisions de justice pourrait également servir d'élément d'évaluation pour un examen de l'efficacité des lois selon l'[article 170 Cst.](#)

Fussnoten:

- 1 PETER FORSTMOSER/HANS-UELI VOGT, Einführung in das Recht, 5. Aufl., Bern 2012, S. 5 ff.
- 2 ERNST A. KRAMER, Juristische Methodenlehre, 6. Aufl. 2019, S. 39 ff.
- 3 Vgl. z. B. GÜNTHER JONITZ, Evidenzbasierte Medizin: Die korrekte Definition, Deutsches Ärzteblatt 2016, S. 113 ff.
- 4 TILMANN ALTWICKER, Statistikbasierte Argumentation im Verwaltungsrecht, Zentralblatt 119/2018, S. 619 ff., 621; TILMANN ALTWICKER, Evidenzbasiertes Recht und Verfassungsrecht, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 138 (2019), I, Heft 2, S. 181 ff.; vgl. auch unsere Studien KERSTIN NOËLLE VOKINGER/URS JAKOB MÜHLEMATTER, Re-Identifikation von Gerichtsurteilen durch «Linkage» von Daten (banken), Jusletter vom 2. September 2019; KERSTIN NOËLLE VOKINGER/URS JAKOB MÜHLEMATTER, Bundesgerichtspraxis zur Kostendeckung medizinischer Leistungen. Empirische Analyse bundesgerichtlicher Urteile (2000–2017) zur strittigen Kostendeckung medizinischer Leistungen vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Vorgaben. Ergebnisse eines systematisch-statistischen Ansatzes unter Anwendung von Artificial Intelligence, Jusletter vom 27. August 2018.

- 5 HANJO HAMANN, Evidenzbasierte Jurisprudenz, Diss., Tübingen 2014, S. 316.
6 HAMANN (Fn. 5), S. 316.
* Prof. Dr. iur. et Dr. med., LL. M., Rechtsanwältin, Universität Zürich.
** Dr. med., Universitätsspital Zürich/Universität Zürich.
- 1 PETER FORSTMOSER/HANS-UELI VOGT, Einführung in das Recht, 5. Aufl., Bern 2012, S. 5 ff.
2 ERNST A. KRAMER, Juristische Methodenlehre, 6. Aufl. 2019, S. 39 ff.
3 Vgl. z. B. GÜNTHER JONITZ, Evidenzbasierte Medizin: Die korrekte Definition, Deutsches Ärzteblatt 2016, S. 113 ff.
4 TILMANN ALTWICKER, Statistikbasierte Argumentation im Verwaltungsrecht, Zentralblatt 119/2018, S. 619 ff., 621; TILMANN ALTWICKER, Evidenzbasiertes Recht und Verfassungsrecht, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 138 (2019), I, Heft 2, S. 181 ff.; vgl. auch unsere Studien KERSTIN NOËLLE VOKINGER/URS JAKOB MÜHLEMATTER, Re-Identifikation von Gerichtsurteilen durch «Linkage» von Daten (banken), Jusletter vom 2. September 2019; KERSTIN NOËLLE VOKINGER/URS JAKOB MÜHLEMATTER, Bundesgerichtspraxis zur Kostendeckung medizinischer Leistungen. Empirische Analyse bundesgerichtlicher Urteile (2000–2017) zur strittigen Kostendeckung medizinischer Leistungen vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Vorgaben. Ergebnisse eines systematisch-statistischen Ansatzes unter Anwendung von Artificial Intelligence, Jusletter vom 27. August 2018.
- 5 HANJO HAMANN, Evidenzbasierte Jurisprudenz, Diss., Tübingen 2014, S. 316.
6 HAMANN (Fn. 5), S. 316.
1 PETER FORSTMOSER/HANS-UELI VOGT, Einführung in das Recht, 5. Aufl., Bern 2012, S. 5 ff.
2 ERNST A. KRAMER, Juristische Methodenlehre, 6. Aufl. 2019, S. 39 ff.
3 Vgl. z. B. GÜNTHER JONITZ, Evidenzbasierte Medizin: Die korrekte Definition, Deutsches Ärzteblatt 2016, S. 113 ff.
4 TILMANN ALTWICKER, Statistikbasierte Argumentation im Verwaltungsrecht, Zentralblatt 119/2018, S. 619 ff., 621; TILMANN ALTWICKER, Evidenzbasiertes Recht und Verfassungsrecht, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 138 (2019), I, Heft 2, S. 181 ff.; vgl. auch unsere Studien KERSTIN NOËLLE VOKINGER/URS JAKOB MÜHLEMATTER, Re-Identifikation von Gerichtsurteilen durch «Linkage» von Daten (banken), Jusletter vom 2. September 2019; KERSTIN NOËLLE VOKINGER/URS JAKOB MÜHLEMATTER, Bundesgerichtspraxis zur Kostendeckung medizinischer Leistungen. Empirische Analyse bundesgerichtlicher Urteile (2000–2017) zur strittigen Kostendeckung medizinischer Leistungen vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Vorgaben. Ergebnisse eines systematisch-statistischen Ansatzes unter Anwendung von Artificial Intelligence, Jusletter vom 27. August 2018.
- 5 HANJO HAMANN, Evidenzbasierte Jurisprudenz, Diss., Tübingen 2014, S. 316.
6 HAMANN (Fn. 5), S. 316.
7 Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) vom 17. Dezember 2004, [SR 152.3](#).
8 Auf das Schlichtungsverfahren und die Beschwerdemöglichkeit wird in [Ziff. B.III.](#) näher eingegangen.
9 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, [SR 101](#).
10

LUCY KELLER LÄUBLI, Die Evaluation von Gesetzen: ein Beitrag zur Rationalisierung der Rechtsetzung, recht 2018, S. 51 ff.

- 11 KELLER LÄUBLI (Fn. 10), S. 56 m. w. H. Auf die Wirksamkeitsüberprüfung i. S. v. [Art. 170 BV](#) wird in [Ziff. E.](#) nochmals Bezug genommen.
- 12 Vgl. insbesondere STEPHAN BRUNNER, Öffentlichkeit der Verwaltung und informationelle Selbstbestimmung: Von Kollisionen und Verkehrsregeln, in: Patrick Sutter (Hrsg.), Selbstbestimmung und Recht, Festgabe für Rainer J. Schweizer zum 60. Geburtstag, Zürich/Basel/Genf 2003, S. 31 ff., 32; BERNHARD EHRENZELLER, Öffentlichkeit der öffentlichen Verwaltung?, in: Walter R. Schluep (Hrsg.), Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends. Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat Arnold Koller, Bern/Stuttgart/Wien 1993, S. 31 ff., 46; LUZIUS MADER, Das [Öffentlichkeitsgesetz](#) des Bundes – Einführung in die Grundlagen, in: Bernhard Ehrenzeller (Hrsg.), [Das Öffentlichkeitsgesetz](#) des Bundes, St. Gallen 2006, S. 9 ff., 15; BENJAMIN SCHINDLER, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), [Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar](#), 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, [Art. 5 BV Rz. 8](#); FRANZISKA SPRECHER, Transparenz – Ein Grundprinzip des Rechtsstaats und seine Bedeutung im Gesundheitsrecht, insbesondere im Heilmittel- und Humanforschungsrecht, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Band 135 (2016), S. 182; KERSTIN NOËLLE VOKINGER/URS JAKOB MÜHLEMATTER, Re-Identifikation von Gerichtsurteilen durch «Linkage» von Daten (banken), Jusletter vom 2. September 2019, Rz. 14; RENÉ WIEDERKEHR, Transparenz als Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns ([Art. 5 BV](#)), Zentralblatt 108/20007, S. 521 ff., 526 ff., 541 f.
- 13 ASTRID EPINEY, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, [Art. 5 BV Rz. 33](#).
- 14 MADER (Fn. 12), S. 14.
- 17 SPRECHER (Fn. 12), S. 166 f.; GABOR-PAUL BLECHTA, in: Urs Maurer-Lambrou/Gabor-Paul Blechta (Hrsg.), Basler Kommentar DSG/BGÖ, 3. Aufl., Basel 2014, Entstehung und Systematik Rz. 1.
- 18 [Art. 1 Abs. 1 BGÖ](#).
- 19 [Art. 1 Abs. 2 BGÖ](#).
- 22 Vgl. [Art. 2 Abs. 2 BGÖ](#); MADER (Fn. 12), S. 19.
- 23 Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG) vom 25. September 2015, [SR 121](#).
- 12 Vgl. insbesondere STEPHAN BRUNNER, Öffentlichkeit der Verwaltung und informationelle Selbstbestimmung: Von Kollisionen und Verkehrsregeln, in: Patrick Sutter (Hrsg.), Selbstbestimmung und Recht, Festgabe für Rainer J. Schweizer zum 60. Geburtstag, Zürich/Basel/Genf 2003, S. 31 ff., 32; BERNHARD EHRENZELLER, Öffentlichkeit der öffentlichen Verwaltung?, in: Walter R. Schluep (Hrsg.), Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends. Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat Arnold Koller, Bern/Stuttgart/Wien 1993, S. 31 ff., 46; LUZIUS MADER, Das [Öffentlichkeitsgesetz](#) des Bundes – Einführung in die Grundlagen, in: Bernhard Ehrenzeller (Hrsg.), [Das Öffentlichkeitsgesetz](#) des Bundes, St. Gallen 2006, S. 9 ff., 15; BENJAMIN SCHINDLER, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), [Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar](#), 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, [Art. 5 BV Rz. 8](#); FRANZISKA SPRECHER, Transparenz – Ein Grundprinzip des Rechtsstaats und seine Bedeutung im Gesundheitsrecht, insbesondere im Heilmittel- und Humanforschungsrecht, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Band 135 (2016), S. 182; KERSTIN NOËLLE VOKINGER/URS JAKOB MÜHLEMATTER, Re-Identifikation von Gerichtsurteilen durch

- «Linkage» von Daten (banken), Jusletter vom 2. September 2019, Rz. 14; RENÉ WIEDERKEHR, Transparenz als Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns ([Art. 5 BV](#)), Zentralblatt 108/20007, S. 521 ff., 526 ff., 541 f.
- 13 ASTRID EPINEY, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, [Art. 5 BV Rz. 33](#).
- 14 MADER (Fn. 12), S. 14.
- 12 Vgl. insbesondere STEPHAN BRUNNER, Öffentlichkeit der Verwaltung und informationelle Selbstbestimmung: Von Kollisionen und Verkehrsregeln, in: Patrick Sutter (Hrsg.), Selbstbestimmung und Recht, Festgabe für Rainer J. Schweizer zum 60. Geburtstag, Zürich /Basel/Genf 2003, S. 31 ff., 32; BERNHARD EHRENZELLER, Öffentlichkeit der öffentlichen Verwaltung?, in: Walter R. Schlupe (Hrsg.), Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends. Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat Arnold Koller, Bern/Stuttgart /Wien 1993, S. 31 ff., 46; LUZIUS MADER, Das [Öffentlichkeitsgesetz](#) des Bundes – Einführung in die Grundlagen, in: Bernhard Ehrenzeller (Hrsg.), Das [Öffentlichkeitsgesetz](#) des Bundes, St. Gallen 2006, S. 9 ff., 15; BENJAMIN SCHINDLER, in: Bernhard Ehrenzeller /Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), [Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar](#), 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, [Art. 5 BV Rz. 8](#); FRANZISKA SPRECHER, Transparenz – Ein Grundprinzip des Rechtsstaats und seine Bedeutung im Gesundheitsrecht, insbesondere im Heilmittel- und Humanforschungsrecht, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Band 135 (2016), S. 182; KERSTIN NOËLLE VOKINGER/URS JAKOB MÜHLEMATTER, Re-Identifikation von Gerichtsurteilen durch «Linkage» von Daten (banken), Jusletter vom 2. September 2019, Rz. 14; RENÉ WIEDERKEHR, Transparenz als Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns ([Art. 5 BV](#)), Zentralblatt 108/20007, S. 521 ff., 526 ff., 541 f.
- 13 ASTRID EPINEY, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, [Art. 5 BV Rz. 33](#).
- 14 MADER (Fn. 12), S. 14.
- 15 SPRECHER (Fn. 12), S. 186.
- 16 Vgl. zum Ganzen SPRECHER (Fn. 12), S. 188 ff.
- 17 SPRECHER (Fn. 12), S.166 f.; GABOR-PAUL BLECHTA, in: Urs Maurer-Lambrou/Gabor-Paul Blechta (Hrsg.), Basler Kommentar DSG/BGÖ, 3. Aufl., Basel 2014, Entstehung und Systematik Rz. 1.
- 18 [Art. 1 Abs. 1 BGÖ](#).
- 19 [Art. 1 Abs. 2 BGÖ](#).
- 17 SPRECHER (Fn. 12), S.166 f.; GABOR-PAUL BLECHTA, in: Urs Maurer-Lambrou/Gabor-Paul Blechta (Hrsg.), Basler Kommentar DSG/BGÖ, 3. Aufl., Basel 2014, Entstehung und Systematik Rz. 1.
- 18 [Art. 1 Abs. 1 BGÖ](#).
- 19 [Art. 1 Abs. 2 BGÖ](#).
- 20 Zu den betroffenen Behörden gehören gem. [Art. 2 BGÖ](#) die Bundesverwaltung (d. h. die zentrale und dezentrale Bundesverwaltung), die Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, soweit sie Erlasse beschliessen oder erstinstanzliche Verfügungen i. S. v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG) treffen, die Parlamentsdienste und die Bundesgerichte, soweit sie administrative Aufgaben erfüllen.
- 21 ISABELLE HÄNER, Die Funktion des Öffentlichkeitsprinzips. Überlegungen zum Wesen des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung, digma 2004, S. 146 ff., 146.

- 22 Vgl. **Art. 2 Abs. 2 BGÖ**; MADER (Fn. 12), S. 19.
- 23 Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG) vom 25. September 2015, **SR 121**.
- 22 Vgl. **Art. 2 Abs. 2 BGÖ**; MADER (Fn. 12), S. 19.
- 23 Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG) vom 25. September 2015, **SR 121**.
- 24 Botschaft BGÖ 2005; MADER (Fn. 12), S. 20.
- 25 **Art. 16 BGÖ**. Die spezifischen Rechtsmittelinstanzen müssen im Einzelfall geprüft werden. So ist es etwa auch möglich, dass die Rekurskommission des Bundesgerichts eine Rechtsmittelinstanz bilden kann. Diese urteilt über Beschwerden gegen Verfügungen des Bundesgerichts betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten (vgl. Art. 28 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [BGG], **SR 173.110**).
- 26 Vgl. zur Methodik auch VOKINGER/MÜHLEMATTER (Fn. 4), Rz. 30 ff.; VOKINGER /MÜHLEMATTER (Fn. 4), Rz. 19 ff.
- 27 <https://www.bvger.ch/bvger/de/home/rechtsprechung/entscheidatenbank-bvger.html>.
- 28 <https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?%20lang=de>.
- 29 <http://relevancy.bger.ch/robots.txt>.
- 30 Die Gerichte hinterlegen auch Wochen oder Monate nach der Urteilseröffnung Urteile in der Datenbank.
- 31 Art. 6 Informationsreglement für das Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 (**SR 173.320.4**).
- 26 Vgl. zur Methodik auch VOKINGER/MÜHLEMATTER (Fn. 4), Rz. 30 ff.; VOKINGER /MÜHLEMATTER (Fn. 4), Rz. 19 ff.
- 27 <https://www.bvger.ch/bvger/de/home/rechtsprechung/entscheidatenbank-bvger.html>.
- 28 <https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?%20lang=de>.
- 29 <http://relevancy.bger.ch/robots.txt>.
- 30 Die Gerichte hinterlegen auch Wochen oder Monate nach der Urteilseröffnung Urteile in der Datenbank.
- 31 Art. 6 Informationsreglement für das Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 (**SR 173.320.4**).
- 32 «Regular expressions» ist ein in der Informatik verwendeter Begriff für Zeichenketten, die ein Suchmuster definieren, mit denen beispielsweise ein Text gefiltert werden kann.
- 33 R Core Team (2017), R: A language and environment for statistical computing, R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria.
- 37 Vortrag von Herrn lic. iur. Reto Ammann (Fn. 34).
- 47 Vgl. zum Ganzen ELISABETH RINDERKNECHT/MARKUS MÜLLER-CHEN, Zuständigkeitsrechtliche Abwehrmassnahmen schweizerischer Unternehmen im internationalen Verhältnis, ZZZ 49/2020, S. 38 ff., 42.
- 48 Eine Ausnahme ist der Aufsatz von ALEXANDRE FLÜCKIGER, La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration, der im Sammelband von Astrid Epiney /Daniela Nüesch (Hrsg.), Durchsetzung der Rechte der Betroffenen im Bereich des Datenschutzes, Zürich 2015 publiziert wurde.
- 49 Vgl. hierzu die Ausführungen in **Ziff. B.II**.
- 37 Vortrag von Herrn lic. iur. Reto Ammann (Fn. 34).
- 34 Vortrag von Herrn lic. iur. Reto Ammann, 14. Wissenschaftliche Tagung SVOOR, 17. Januar 2020.
- 35

Vgl. zum Ganzen Vortrag von Herrn lic. iur. Reto Ammann (Fn. 34). Vgl. auch EDÖB, 27. Tätigkeitsbericht 2019/20, S. 65 (abrufbar unter <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/dokumentation/taetigkeitsberichte/27-taetigkeitsbericht-2019-2020.html>).

- 36 Obwohl es sich beim Bundesverwaltungsgericht um eine Vorinstanz des Bundesgerichts handelt, extrahierten wir ein BGÖ-Bundesgerichtsurteil für das Jahr 2007, jedoch keinen für das Bundesverwaltungsgericht. Grund hierfür ist, dass es sich bei diesem Urteil (Bundesgerichtsurteil [13Y_1/2007](#) vom 25. Mai 2007) um ein Verfahren gegen den Generalsekretär des Schweizerischen Bundesgerichts handelte, dessen Vorinstanz nicht das Bundesverwaltungsgericht, sondern die Rekurskommission des Bundesgerichts war.
- 37 Vortrag von Herrn lic. iur. Reto Ammann (Fn. 34).
- 37 Vortrag von Herrn lic. iur. Reto Ammann (Fn. 34).
- 38 Vortrag von Herrn lic. iur. Reto Ammann (Fn. 34). Zu den "Privatpersonen" zählt das EDÖB auch jene Antragsteller, die sich nicht einer anderen Kategorie zuordnen lassen.
- 39 Umfasst sind Anwälte, die selbständig als Partei aufgetreten sind. Ausgeschlossen sind alle Anwälte, die im Rahmen einer Rechtsvertretung einer Partei fungierten.
- 40 [Art. 27 Abs. 2 BGG](#); vgl. auch [BGE 143 I 194](#) E. 3.4.3; REGINA KIENER/WALTER KÄLIN /JUDITH WYTTEBACH, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018, S. 550.
- 41 PAUL TSCHÜMPERLIN, Die Publikation gerichtlicher Entscheide, in: Daniel Kettiger/Thomas Sägger (Hrsg.), Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes, Bern 2011, S. 69 ff., 80 m. w. H.; vgl. auch [BGE 129 III 529](#) E. 4.3; [BGE 126 III 305](#) E. 4b; [BGE 126 III 209](#); [BGE 127 III 481](#) E. 2c.
- 42 Art. 8 Abs. 1 Informationsreglement für das Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 (Informationsreglement Bundesverwaltungsgericht), [SR 173.320.4](#).
- 43 Art. 8 Abs. 2 Informationsreglement Bundesverwaltungsgericht.
- 44 Bei den Kategorien «Anwalt» und «Wissenschaftler» ist aufgrund der geringen Fallzahl die Aussagekraft stark limitiert.
- 45 Das Bundesgericht verwies in diesem Zusammenhang auf ein anderes Urteil, in welchem die 40 umsatzstärksten Kreditoren des Eidgenössischen Finanzdepartements hätten konsultiert werden müssen. In diesem Fall sei rechtmässig darauf verzichtet worden (vgl. Bundesgerichtsurteil [1C_50/2015](#) vom 2. Dezember 2015).
- 46 Vgl. VOKINGER/MÜHLEMATTER (Fn. 4), Rz. 36 f., wobei in dieser Studie auch die «Nichteintretensentscheide» berücksichtigt wurden.
- 47 Vgl. zum Ganzen ELISABETH RINDERKNECHT/MARKUS MÜLLER-CHEN, Zuständigkeitsrechtliche Abwehrmassnahmen schweizerischer Unternehmen im internationalen Verhältnis, ZZZ 49/2020, S. 38 ff., 42.
- 48 Eine Ausnahme ist der Aufsatz von ALEXANDRE FLÜCKIGER, La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration, der im Sammelband von Astrid Epiney /Daniela Nüesch (Hrsg.), Durchsetzung der Rechte der Betroffenen im Bereich des Datenschutzes, Zürich 2015 publiziert wurde.
- 49 Vgl. hierzu die Ausführungen in [Ziff. B.II](#).
- 47 Vgl. zum Ganzen ELISABETH RINDERKNECHT/MARKUS MÜLLER-CHEN, Zuständigkeitsrechtliche Abwehrmassnahmen schweizerischer Unternehmen im internationalen Verhältnis, ZZZ 49/2020, S. 38 ff., 42.
- 47 Vgl. zum Ganzen ELISABETH RINDERKNECHT/MARKUS MÜLLER-CHEN, Zuständigkeitsrechtliche Abwehrmassnahmen schweizerischer Unternehmen im internationalen Verhältnis, ZZZ 49/2020, S. 38 ff., 42.

- 48 Eine Ausnahme ist der Aufsatz von ALEXANDRE FLÜCKIGER, La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration, der im Sammelband von Astrid Epiney /Daniela Nüesch (Hrsg.), Durchsetzung der Rechte der Betroffenen im Bereich des Datenschutzes, Zürich 2015 publiziert wurde.
- 48 Eine Ausnahme ist der Aufsatz von ALEXANDRE FLÜCKIGER, La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration, der im Sammelband von Astrid Epiney /Daniela Nüesch (Hrsg.), Durchsetzung der Rechte der Betroffenen im Bereich des Datenschutzes, Zürich 2015 publiziert wurde.
- 49 Vgl. hierzu die Ausführungen in [Ziff. B.II.](#)
- 49 Vgl. hierzu die Ausführungen in [Ziff. B.II.](#)
- 50 Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1002, [SR 235.1.](#)
- 51 <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/evaluation.html>.
- 52 Vgl. zum Ganzen <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/evaluation.html>.
- 53 Vgl. hierzu die Ausführungen in [Ziff. A.](#) und KELLER LÄUBLI (Fn. 10), S. 51 ff.