

53

Auszug aus dem Urteil der Abteilung I
i. S. A. und Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
gegen Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
A-1156/2011 vom 22. Dezember 2011

Öffentlichkeitsprinzip. Amtliches Dokument. Fertig gestelltes Dokument.

Art. 5 und Art. 6 Abs. 1 BGÖ. Art. 1 Abs. 2 VBGÖ. Art. 16 Abs. 3 und Art. 17 Abs. 1 BV.

1. Die Interviewpartner haben vorliegend ein sogenanntes autorisiertes Interview (Anbringen von allfälligen Korrekturen) vereinbart. Ein solches Vorgehen ist nicht zu beanstanden (E. 8.3.1).
2. Für die Annahme eines amtlichen Dokuments reicht es nicht aus, dass die Voraussetzungen nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ vorliegen, wenn das fragliche Dokument nicht als fertig gestellt im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ qualifiziert werden kann (E. 8.3.2).
3. Damit es sich um ein amtliches Dokument handelt, muss es definitiven Charakter haben. Erst die letzte Version des Interviews, das sogenannte autorisierte Interview ohne sichtbare Korrekturen, hat definitiven Charakter und gilt demnach als fertig gestelltes Dokument (E. 8.3.2).
4. Da das Öffentlichkeitsprinzip einzig ein durchsetzbares Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten bringt, ist die Einsicht in das autorisierte Interview mit sichtbaren Korrekturen beziehungsweise in die erste Interviewabschrift zu verweigern (E. 8.4).

Principe de la transparence. Document officiel. Document ayant atteint son stade définitif d'élaboration.

Art. 5 et art. 6 al. 1 LTrans. Art. 1 al. 2 OTrans. Art. 16 al. 3 et art. 17 al. 1 Cst.

1. En l'espèce, les partenaires d'un entretien ont convenu de procéder à un entretien dit autorisé (possibilité d'effectuer d'éventuelles corrections). Un tel procédé n'est pas critiquable (consid. 8.3.1).
2. Pour qu'un document soit considéré comme officiel, il ne suffit pas que les conditions de l'art. 5 al. 1 LTrans soient remplies, si ce

document ne peut pas être qualifié de document ayant atteint son stade définitif d'élaboration au sens de l'art. 5 al. 3 let. b LTrans (consid. 8.3.2).

3. Pour être officiel, un document doit être définitif. Seule la dernière version de l'entretien, l'entretien dit autorisé, sans corrections visibles, a un caractère définitif et peut être considéré comme document ayant atteint son stade définitif d'élaboration (consid. 8.3.2).
4. Le principe de la transparence ne garantit le droit d'accès qu'aux documents officiels. C'est pourquoi, il convient de refuser l'accès à l'entretien autorisé contenant encore des corrections visibles, ainsi qu'à la première transcription de l'entretien (consid. 8.4).

Principio di trasparenza. Documento ufficiale. Documento la cui elaborazione è terminata.

Art. 5 e art. 6 cpv. 1 LTras. Art. 1 cpv. 2 OTras. Art. 16 cpv. 3 e art. 17 cpv. 1 Cost.

1. Nella fattispecie, intervistatore e intervistato si sono accordati per una cosiddetta intervista autorizzata (possibilità di effettuare eventuali correzioni). Questo modo di procedere è ineccepibile (consid. 8.3.1).
2. Quand'anche fossero adempiute le condizioni previste all'art. 5 cpv. 1 LTras, un documento non può essere considerato ufficiale se la sua elaborazione non può ritenersi definitivamente terminata ai sensi dell'art. 5 cpv. 3 lett. b LTras (consid. 8.3.2).
3. Un documento è ufficiale ai sensi della LTras soltanto se ha carattere definitivo. Ha carattere definitivo, e pertanto è da considerarsi documento la cui elaborazione è terminata, solo la versione definitiva dell'intervista, ossia la cosiddetta intervista autorizzata senza correzioni visibili (consid. 8.3.2).
4. Il principio di trasparenza conferisce un diritto di accesso soltanto per i documenti ufficiali. Pertanto, il diritto di accedere alla versione dell'intervista in cui figurano le correzioni o alla prima stesura dell'intervista deve essere negato (consid. 8.4).

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 das EDA A. mit, ihm werde in die verlangten Dokumente keine Einsicht gewährt.

Im Rahmen des vor dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) eingeleiteten Schlichtungsverfahrens ist keine einvernehmliche Lösung zwischen A. und dem EDA erzielt worden. Der EDÖB gab infolgedessen am 9. Dezember 2010 folgende Empfehlung ab:

- Das EDA gewährt den Zugang zur E-Mail des TA an das EDA vom 18. Juni 2010.
- Das EDA gewährt den Zugang zur E-Mail des EDA an den TA vom 18. Juni 2010.
- 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.
- 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).

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.

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

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.

Der Zugang zu folgenden Dokumenten wird verweigert:

- a) Handakten des Pressebegleiters;
- b) Autorisiertes Interview mit sichtbaren Korrekturen.

Es wird festgestellt, dass keine Tonbandaufnahmen existieren.

Es werden keine Gebühren erhoben.

Gegen diese Verfügung des EDA (nachfolgend: Vorinstanz) vom 20. Januar 2011 führen die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft und A. (nachfolgend: 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. 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.

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

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 inklusive Anhang sowie Korrekturvorschlägen zur Einsichtnahme zu unterbreiten.

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

Auf weitere Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht weist die Beschwerde ab.

Aus den Erwägungen:

4. Die Beschwerdeführenden machen geltend, das E-Mail vom TA an die Vorinstanz inklusive 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 Ein-

sicht 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 inklusive 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 inklusive Korrekturen dazu, eine im Hauptdokument gestellte Frage beziehungsweise 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 BGÖ, in Kraft getreten am 1. Juli 2006, will die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern (Art. 1 des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 [BGÖ, SR 152.3]). 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, Einleitung Rz. 8 ff.; RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Bern

2008, Rz. 66 zu Art. 3; LUZIUS MADER, La nouvelle loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration, in: Alexandre Flückiger [Hrsg.], La mise en œuvre 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 contrôles 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; BVGE 2011/52 E. 3; SCHWEIZER/WIDMER, a. a. O., Rz. 5 f. zu Art. 3). 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, das heisst, sie muss beweisen, dass die Ausnahmebedingungen gegeben sind, die in den Art. 7 und Art. 8 BGÖ festgelegt sind (Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung, BB1 2003 1963 f., nachfolgend: Botschaft zum BGÖ; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008, Rz. 11 zu Art. 6). 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; BVGE 2011/52 E. 3; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 15. Januar 2010, veröffentlicht in: Bernische Verwaltungsrechtsprechung 2010, E. 3.1 S. 244). 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: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008, Rz. 8 zu Art. 5). Das Öffentlichkeitsprinzip gilt gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ umfassend für alle amtlichen Dokumente (BVGE 2011/52 E. 3 und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3269/2010 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 beziehungsweise 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: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008, Rz. 3 zu Art. 7). Der im Gesetz vorgesehene Mechanismus ist dual: Ein bestimmtes Dokument ist entweder öffentlich – das heisst, dass Zugang besteht – oder es ist nach dem Öffentlichkeitsgesetz nicht zugänglich (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2006).

7. Vorliegend ist umstritten, ob der Zugang beziehungsweise die Einsicht in die Anhänge der fraglichen E-Mails zwischen der Vorinstanz und dem TA, mithin in die Interviewabschrift durch den TA beziehungsweise 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 aufgrund der wieder gegebenen Gesetzgebung, Lehre und Rechtsprechung, wonach das Öffentlichkeitsprinzip ein durchsetzbares Recht auf Zugang einzig zu amtlichen Dokumenten bringt (vgl. E. 6), 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 Öffentlichkeitsverordnung vom 24. Mai 2006 (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 (NUSPLIGER, a. a. O., Rz. 32 zu Art. 5; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, 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 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]; [...]).

8.2 Die Vorinstanz hat sich in ihrer angefochtenen Verfügung mit der Problematik des fertig gestellten Dokuments auseinandergesetzt 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 wider. 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 (...), 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 (...) 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 beziehungsweise 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 inklusive 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 Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963 ff. sowie E. 8.3.2).

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). 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); 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 des Bundesamtes für Justiz vom 24. Mai 2006 zur Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, nachfolgend: Erläuterungen zur VBGÖ]; BVGE 2011/52 E. 5.1.1). So ist denn auch der Botschaft zu entnehmen, dass die Unter-

zeichnung oder die Genehmigung gewichtige Hinweise darauf sind, dass ein Dokument fertig gestellt ist (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963 ff.). Entscheidend ist jedoch vor allem, ob Anhaltspunkte für die Fertigstellung des Dokuments bestehen (Botschaft zum BGÖ, BBl 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. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1997; so auch NUSPLIGER, a. a. O., Rz. 30 zu Art. 5). 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. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963 ff. sowie BVGE 2011/52 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) – 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. Botschaft zum BGÖ, BBl 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 zur

VBGÖ, Ziff. 2; so auch NUSPLIGER, a. a. O., Rz. 34 zu Art. 5). Weshalb es sich vorliegend anders verhalten sollte, nur weil es sich um die Vorinstanz und den TA und nicht um ein Team beziehungsweise 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 BGO erfasst (vgl. NUSPLIGER, a. a. O., Rz. 18 zu Art. 5). 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 zur VBGÖ, Ziff. 2; NUSPLIGER, a. a. O., Rz. 34 zu Art. 5; BVGE 2011/52 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 zur VBGÖ, Ziff. 2 und NUSPLIGER, a. a. O., Rz. 34 zu Art. 5). 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 inklusive Korrekturen – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden – auch nicht dazu, eine im Hauptdokument gestellte Frage beziehungsweise 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 (...)

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 beziehungsweise in die erste Interviewabschrift des TA zu verweigern. Die Beschwerde erweist sich somit in diesem Punkt als unbegründet und ist abzuweisen.