

Die Euro 08 als juristische Spielwiese: Müssen die Privaten draussen bleiben?

Sandro Macchiacchini

Dr. iur., Rechtsanwalt, Leiter Rechtsdienst Tamedia, Zürich

Die Spielaufstellung

Noch offen ist, welche Mannschaft die Euro 08 für sich entscheidet. Hingegen steht bereits fest, dass die SRG SSR idée suisse (SRG) sich die Exklusivrechte für *die Berichterstattung* in der Schweiz gesichert hat. Für diesen Fall sieht das Radio- und TV-Gesetz vor, dass «jeder interessierte Programmveranstalter das Recht hat auf aktuelle mediengerechte Kurzberichterstattung» (Art. 72 Abs. 1 RTVG). Dieses Recht umfasst den Zugang zum Ereignis zwecks Herstellung eines eigenen Kurzberichtes («physical access») und die Übernahme von Teilen des Signals bzw. der Sendung des Primärveranstalters, in diesem Fall der SRG («signal access», wobei entweder das Signal am Ausstrahlungsort übernommen oder die Sendung am Empfangsort aufgezeichnet wird). Die privaten Veranstalter können damit nur, aber immerhin, in Form von Kurzberichten ebenfalls über die Euro 08 informieren.

In der Vergangenheit haben SRG und Private die Konditionen der Kurzberichterstattung regelmässig vertraglich geregelt. Hintergrund war, dass das alte RTVG den «physical access» und den «signal access» nur alternativ gewährte (Art. 7 des RTVG vom 21. Juni 1991). Veranstalter, die beide Arten des Zuganges zum Ereignis wollten, waren auf eine vertragliche Regelung angewiesen, und mussten der SRG auch beides entschädigen. 2006 wollte die SRG sogar den «physical access» für die Schweizer Fussball- und Eishockeysaison 2006/07 generell ausschliessen. Das BAKOM hat jedoch mit Zwischenverfügung vom 31.7.2006 in Form von vorsorglichen Massnahmen und dann mit Verfügung vom

25.10.2007 in der Hauptsache entschieden, dass die SRG verpflichtet ist, den regionalen Veranstaltern auf Verlangen physischen Zugang zu den Spielen zu gewähren, inklusive Drehgenehmigungen für eigene Spielbilder (nicht rechtskräftig).

Nach neuem RTVG hat sich die Situation für die Privaten verbessert, weil die Ansprüche neu kumulativ bestehen. Trotzdem sind die Vertragsverhandlungen zwischen SRG und Privaten wieder ins Stocken geraten. Grund dafür ist, dass die SRG die Nutzung in zahlreicher Hinsicht einschränken und weiterhin in Form von Pauschalen entschädigt haben will. Sie bringt vor, sie könne nur soweit Rechte weitergeben, als sie selber erworben habe und müsse zudem für die Weitergabe entschädigt werden. Diese Haltung widerspricht aber dem gesetzlichen Konzept grundlegend: Das Recht auf Kurzberichterstattung ist keine (Zwangs-) Lizenz, sondern eine gesetzliche Beschränkung der Rechte des Veranstalters, vergleichbar mit den Beschränkungen der Rechte des Urhebers z.B. durch das Zitatrecht. So wenig ein Verlag geltend machen kann, sein Vertrag mit einem Buchautor verbiete die Vergabe von Lizenzen zum Zitieren seines Buches oder erkläre diese für entschädigungspflichtig, so wenig steht dieser Einwand der SRG zu.

Keine Monopolisierung der Berichterstattung

Mit der Beschränkung der Rechte des Ereignis- und des Primärveranstalters wollte der Gesetzgeber eine Monopolisierung der Berichterstattung über öffentliche Ereignisse verhindern. Das Recht auf Kurzberichterstattung ist damit auch verwandt mit dem

Résumé: *Après que la SSR s'est assurée les droits exclusifs de retransmission en Suisse du Championnat d'Europe de football, la question se pose de savoir si les diffuseurs privés doivent renoncer à des comptes rendus de la manifestation. Dans le passé, la SSR et les diffuseurs privés réglaient contractuellement la problématique de l'accès à un événement («physical access») et aux images de la SSR («signal access»). La nouvelle LRTV règle dorénavant ces deux points; elle reconnaît et par là renforce le droit à des comptes-rendus succincts. La concrétisation de ce droit ne va toutefois pas de soi; elle se heurte en effet à de nombreux problèmes juridiques, de même qu'à la dépendance du principe du «physical access» à la capacité concrète d'accueil de l'événement. Si ces questions continuent à être réglées contractuellement, les droits garantis par la loi risquent d'être restreints, et des indemnités pourraient être exigées pour des utilisations dépassant les intentions du législateur.*

Zusammenfassung:
Nachdem die SRG sich die Exklusivrechte für die Übertragung der Fussball-EM in der Schweiz gesichert hat, stellt sich die Frage, ob die privaten Veranstalter auf eine Berichterstattung verzichten müssen. Bis anhin haben in solchen Fällen SRG und Private den Zugang zum Ereignis («physical access») und zu den Bildern der SRG («signal access») vertraglich geregelt. Das neue RTVG gewährt diese Ansprüche von Gesetzes wegen kumulativ und stärkt damit grundsätzlich das Recht auf Kurzberichterstattung. Eine Durchsetzung der Ansprüche ist aber aufgrund von zahlreichen Rechtsfragen sowie der Abhängigkeit des «physical access» von den Kapazitäten im Einzelfall trotzdem mit Risiken verbunden. Wird der Zugang weiterhin vertraglich geregelt, besteht die Gefahr, dass die gesetzlichen Rechte eingeschränkt werden und Nutzungen in einem vom Gesetzgeber nicht vorgesehenen Umfang entschädigt werden müssen.

Recht auf Berichterstattung über aktuelle Ereignisse, geregelt in Art. 28 Abs. 2 URG. Gemäss dieser Bestimmung dürfen «zum Zweck der Information über aktuelle Fragen» unter anderem kurze Ausschnitte aus Fernsehberichten Dritter in eigenen Fernsehsendungen gezeigt werden. Die Stossrichtung ist aber eine andere: Während Art. 28 Abs. 2 URG es ermöglichen soll, dass ein Veranstalter in seiner Sendung die Vielfalt der Stimmen Dritter zeigt, will das RTVG sicherstellen, dass es bei öffentlichen Ereignissen überhaupt mehr als eine Stimme gibt. Wichtige Konsequenz ist, dass nach URG die Ausschnitte Dritter inklusive Kommentar übernommen werden müssen, nach RTVG hingegen eine eigene Kommentierung erlaubt, ja erwünscht ist. Beiden Bestimmungen gemeinsam sind hingegen die Pflicht zur Quellenangabe, das verlangt das Gebot der Transparenz.

Mit seiner Sorge um die Berichterstattungsfreiheit steht der schweizerische Gesetzgeber in Europa zumindest im Bereich der audiovisuellen Medien nicht alleine da. Die Regelungen sind allerdings nicht einheitlich. Deutschland zum Beispiel gewährt den Fernsehveranstaltern den physischen Zugang zu öffentlichen Ereignissen zwecks Herstellung einer eigenen Kurzberichterstattung (geregelt in § 5 des Rundfunkstaatsvertrages), Österreich hingegen kennt nur das Recht auf Übernahme des Signals des Primärveranstalters (geregelt im Fernseh-Exklusivrechtgesetz). Die neue EU-Richtlinie für audiovisuelle Medien führt ebenfalls ein allgemeines Kurzberichterstattungsrecht in Form eines «signal access» ein (s. medialex 2007, 107 ff.). Bei der geplanten Anpassung des europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen (EÜGF) an die EU-Richtlinie dürfte diese Regelung ebenfalls übernommen werden und damit die heute allgemein formulierte Pflicht, den Zugang der Öffentlichkeit zu bedeutenden Ereignissen zu gewährleisten, konkretisieren.

Viele Einzelfragen

So löblich das Konzept des Rechts auf Kurzberichterstattung ist, so zahlreich sind die Fragen, die sich bei der konkreten Anwendung stellen. Das beginnt bereits bei der Frage, welche Veranstalter welcher Regelung unterstehen. Beim «physical access»

scheint noch klar zu sein, dass auf den Ort des Ereignisses abzustellen ist, was konkret für die Euro 08 bedeutet, dass kein rechtlicher Anspruch besteht auf physischen Zugang zu Spielen in Österreich. Beim «signal access» hingegen ist richtigerweise der Ort der Ausstrahlung der Kurzberichterstattung massgebend. Das bedeutet, dass eine Übernahme der Berichterstattung der SRG auch von österreichischen Spielen grundsätzlich zulässig sein muss. EU-Richtlinie und EÜGF stellen ebenfalls darauf ab, welcher Rechts Hoheit der entsprechende Fernsehveranstalter unterworfen ist. Der Wortlaut von Art. 72 Abs. 1 RTVG hingegen scheint auf den Ort des Ereignisses zu verweisen («ist die Berichterstattung über ein öffentliches Ereignis in der Schweiz durch Exklusivabreden eingeschränkt [...]»). Das ist aber eine Folge der Regelung von «physical access» und «signal access» im gleichen Satz: Während sich beim «physical access» der Passus «in der Schweiz» auf das öffentliche Ereignis bezieht, ist beim «signal access» richtigerweise massgebend, ob die Berichterstattung in der Schweiz durch Exklusivabreden eingeschränkt ist.

Fragen wirft auch die zulässige Länge der Kurzberichterstattung auf. Grundsätzlich umfasst das Recht einen Beitrag von höchstens drei Minuten (absolute Grenze), wobei jedoch die Dauer der Kurzberichterstattung dem Ereignis angepasst sein muss (relative Grenze) (Art. 68 Abs. 1 RTVV). Erstreckt sich ein öffentliches Ereignis über mehr als 24 Stunden, so besteht Anspruch auf eine tägliche Kurzberichterstattung (Art. 68 Abs. 2 RTVV). Ist nun die Euro 08 das Ereignis oder das einzelne Spiel? Im ersteren Fall bezieht sich bei mehreren Spielen pro Tag die maximale Länge der Kurzberichterstattung auf alle Spiele dieses Tages, im letzteren Fall auf den einzelnen Match. Richtigerweise stellt das einzelne Spiel das massgebliche Ereignis dar, da zeitlich, örtlich und sachlich klar abgegrenzt. Dem entspricht, dass die journalistische Berichterstattung nicht auf einen «EM-Tag» fokussiert, sondern auf die einzelnen Spiele, gewichtet nach ihrer Bedeutung. Damit stimmt auch überein, dass für jedes Spiel ein separates Eintrittsgeld verlangt wird. Ein Gegenbeispiel bildet die Tour de Suisse, welche ein sich über mehrere Tage erstreckendes Ereignis darstellt. Auch die deutsche Lehre qualifiziert den einzelnen Fussballmatch als die massgebliche Bezugsgrösse.

In der Praxis umstritten ist des Weiteren die Frage der Entschädigungspflicht. Das Gesetz statuiert keine Entschädigungspflicht für den «physical access», beim «signal access» hingegen hat der Drittveranstalter «die für den Zugang zum Signal entstehenden Kosten abzugelten». Auch die EU-Richtlinie beschränkt die Entschädigungspflicht auf die «unmittelbar mit der Gewährung des Zugangs verbundenen zusätzlichen Kosten». Solche zusätzlichen Kosten entstehen nicht, wenn der Drittveranstalter Teile des Signals bzw. der Sendung ohne Zutun des Primärveranstalters übernimmt, so dass für diesen Fall eine Entschädigungspflicht gänzlich entfällt. Das ist kein «Signalklau», wie gelegentlich moniert, sondern die Wahrnehmung eines gesetzlich zugesicherten und verfassungsrechtlich abgestützten Rechts im Interesse der Meinungsvielfalt, und dies noch möglichst schonend, nämlich unter Vermeidung zusätzlicher Kosten. Der regelmässige Verweis der SRG auf ihre Lizenzkosten geht ebenfalls fehl, da die Privaten diese Kosten nicht verursacht haben.

Der Spielausgang ist offen

Der «physical access» steht unter dem Vorbehalt, dass die technischen und räumlichen Gegebenheiten den Zugang erlauben (Art. 72 Abs. 3 Bst. a RTVG). Dies darf aber nicht so verstanden werden, dass überhaupt kein Drittveranstalter zugelassen werden darf mit dem Argument, es sei kein Platz vorhanden. Die Bestimmung erlaubt nur eine Priorisierung bei einer zu hohen Zahl von Interessenten. So hat das Bakom im eingangs erwähnten Verfahren ent-

schieden, dass bei beschränkten Kapazitäten zunächst Veranstaltern der Zugang zu gewähren ist, die aufgrund von Vereinbarungen mit der SRG oder dem Ereignisveranstalter einen Anspruch darauf haben (Kriterium Nr. 1). Im Falle weiterer Kapazitäten sind auch Veranstalter zuzulassen, die eine möglichst umfassende Versorgung in der Schweiz gewährleisten (Kriterium Nr. 2), sowie Regionalveranstalter mit Leistungsauftrag, falls Heim- und Auswärts-spiele von Mannschaften aus dem konzessionierten Verbreitungsgebiet dieser Veranstalter betroffen sind (Kriterium Nr. 3).

Das dritte Kriterium scheidet bei der Euro 08 offensichtlich aus. Gleiches gilt für das zweite Kriterium, da hier offenbar die SRG selber als mögliche Drittveranstalterin privilegiert werden soll. Bleibt das Abstellen auf Vereinbarungen mit dem Ereignis- oder Primärveranstalter, was aber wiederum Tür und Tor öffnet für die Durchsetzung von Forderungen, die das Recht auf Kurzberichterstattung einschränken. Im eingangs erwähnten Verfahren vor dem Bakom hat die SRG gezeigt, dass sie gewillt ist, den Zugang der Privaten zu Exklusiver-eignissen wenn irgendwie möglich zu verhindern, oder dann einzuschränken und zu verteuern. Trotz allen guten Argumenten tragen die Privaten immer noch das Aufwand- und Kostenrisiko einer rechtlichen Durchsetzung ihrer Ansprüche. Anstelle der angestrebten Meinungsvielfalt droht eine Monokultur. Die Privaten brauchen einen langen Atmen, damit sie auf dieser juristischen Spielwiese auch für die Euro 08 ihr eigenes, ohnehin kleines, Sträusschen binden können. ■

Die neue Informationsschutzverordnung des Bundes: Das Öffentlichkeitsprinzip am Scheideweg?

Stephan C. Brunner

Dr.rer.publ., Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bundesamt für Justiz, Bern

Zusammenfassung: Die neue Verordnung über den Schutz von Informationen des Bundes (ISchV) vereinheitlicht den Informationsschutz im zivilen und militärischen Bereich und führt eine neue Klassifizierungsstufe ein. Der Beitrag stellt die Grundzüge der neuen Verordnung dar und befasst sich mit den möglichen Auswirkungen auf das eben erst eingeführte Öffentlichkeitsprinzip.

Am 1. August 2007 ist die neue Verordnung über den Schutz von Informationen des Bundes (Informationsschutzverordnung, ISchV; SR 510.411) in Kraft getreten. Die neue Verordnung ersetzt zwei bestehende Verordnungen, die bisher den Schutz von Informationen für den militärischen und den zivilen Bereich getrennt regelten. Die Zusammenführung wurde namentlich damit begründet, dass heute keine eindeutige Abgrenzung zwischen zivilem und militärischem Informationsschutz mehr möglich sei und dass einheitliche Informationsschutzvorschriften eine Grundvoraussetzung für die internationale Zusammenarbeit in Bereichen darstelle, die der Geheimhaltung unterliegen.

Die neue Informationsschutzverordnung muss sich in einen wesentlich veränderten verwaltungsinformationsrechtlichen Gesamtkontext einordnen, denn mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) wurde der Geheimhaltungsgrundsatz durch das Öffentlichkeitsprinzip als «modus operandi» des Informationsmanagements der Bundesbehörden ersetzt.

1. Grundzüge der Informationsschutzverordnung

Die neue Verordnung regelt nach ihrem Artikel 1 den Schutz von Informationen des Bundes und der Armee, «soweit er im Interesse des Landes geboten ist». Geregelt werden zunächst die Klassifizierung solcher Informationen und die verschiedenen Klassifizierungsstufen (Art. 4 ff.), auf die nachstehend noch detaillierter eingegangen wird. Sodann regelt die Verordnung

summarisch die Anforderungen an Geheimnisträgerinnen und Geheimnisträger sowie deren Verantwortlichkeiten (Art. 10 ff.). Weitere Bestimmungen regeln die Grundprinzipien der Bearbeitung klassifizierter Informationen. Erstes Grundprinzip ist die *Vermeidung und Befristung* der Klassifizierung: So wird festgehalten, dass Erstellung, Bekanntgabe und Zugänglichmachen solcher Informationen auf ein Minimum zu beschränken sind (Art. 13 Abs. 1); die Klassifizierung ist immer dann zu befristen, wenn voraussehbar ist, dass die Schutzwürdigkeit zu einem bestimmten Zeitpunkt dahinfallen wird (Art. 9). Schutzwürdigkeit und Verteiler sind bei den höchsten Klassifizierungsstufen mindestens alle fünf Jahre und in jedem Fall vor der Archivierung zu überprüfen (Art. 14). Zweites Grundprinzip ist der Grundsatz «Kenntnis nur, wenn nötig»: Klassifizierte Informationen dürfen nur jenen Personen bekannt gegeben oder zugänglich gemacht werden, die davon Kenntnis haben müssen (Art. 13 Abs. 3). Drittes Grundprinzip ist die *Meldepflicht*: Verlust, Missbrauch oder Gefährdung klassifizierter Informationen sind den Vorgesetzten, den Verfasserinnen oder Verfassern und den zuständige Sicherheitsorganen zu melden (Art. 16). Sicherheitsorganen im Sinne der ISchV sind die neu zu bestimmenden Informationsschutzbeauftragten der Departemente und der Bundeskanzlei (Art. 19) sowie die Koordinationsstelle für den Informationsschutz im Bund (Art. 20). Die Koordinationsstelle soll namentlich detaillierte Vorschriften über die Bearbeitung klassifizierter Informationen und den Umgang mit entsprechenden Informationsträgern erlassen. Zudem legt sie in einem Klassifizierungskatalog fest, wie gewisse häufig anfallende schutzwürdige

Informationen des Bundes zu klassifizieren sind.

Die Bestimmungen über die Klassifizierung der zu schützenden Informationen bilden den Kern der Informationsschutzverordnung. Die Klassifizierung wird definiert als formelle Kennzeichnung mit einem Klassifizierungsvermerk gestützt auf die vorangegangene Beurteilung einer konkreten Information entsprechend dem in der Verordnung enthaltenen Klassifizierungskatalog (Art. 3 Bst. f.). Die Verordnung definiert neben den beiden bisher bestehenden Klassifizierungsstufen – GEHEIM und VERTRAULICH – neu die Stufe INTERN.

2. Öffentlichkeitsprinzip und klassifizierte Dokumente

Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wurde der Bereich des Verwaltungshandelns, der weiterhin der Geheimhaltung unterliegen kann, klarer als bisher abgegrenzt: Er umfasst Informationen, die nicht in den Geltungsbereich des BGÖ fallen, die durch spezielle bundesgesetzliche Bestimmungen als geheim erklärt werden oder die unter die Ausnahmebestimmungen nach Art. 7 oder die Sonderfälle nach Art. 8 Abs. 1–4 BGÖ fallen (ausführlicher dazu Cottier, in: BRUNNER/MADER [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 4, RZ 12).

Die Klassifizierung kann grundsätzlich nur Informationen betreffen, welche in die letztgenannte Kategorie fallen. Die Klassifizierungsstufen sind nicht auf Stufe Bundesgesetz vorgegeben. Die Umschreibung der Klassifizierungsstufen lehnt sich denn auch an den Ausnahmekatalog des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung an (Art. 7 Abs. 1 BGÖ) und ist im Lichte dieser Bestimmungen auszulegen.

Als GEHEIM werden Informationen klassifiziert, deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen *schweren* Schaden zufügen kann, weil sie etwa die Handlungsfähigkeit der Bundesversammlung oder des Bundesrates, die Sicherheit der Bevölkerung, die wirtschaftliche Landesversorgung, die Aufgabenerfüllung der Bundesverwaltung oder der Armee, die aussenpolitischen Interessen oder die Geheimhaltung von operativen Mitteln und Methoden der Nachrichtendienste

schwerwiegend gefährden kann (Art. 5; vgl. dazu Art. 7 Abs. 1 Bst. a–d BGÖ).

Als VERTRAULICH werden Informationen klassifiziert, deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen Schaden zufügen kann. Aufgezählt werden dazu unter anderem Informationen, deren Bekanntwerden die freie Meinungs- und Willensbildung der Bundesversammlung oder des Bundesrates, die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen, die Beziehung zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen oder die wirtschafts-, geld- und währungspolitischen Interessen der Schweiz beeinträchtigen kann (Art. 6; vgl. dazu insb. Art. 7 Abs. 1 Bst. a, b, e, f BGÖ).

Als INTERN werden Informationen klassifiziert, die dem Amts- (bzw. Dienst-), Berufs- oder Fabrikationsgeheimnis unterliegen und einen erhöhten Informationsschutz benötigen, und die nicht in eine der höheren Klassifizierungsstufen fallen. Sodann wird festgehalten, dass die Klassifizierungsstufe INTERN bestimmten ausländischen Klassifizierungsstufen entspricht (Art. 7; vgl. dazu Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ).

Aus dem Ingress von Art. 5 und 6 ISchV sowie aus dem Zweckartikel ergibt sich, dass das «Landesinteresse» – bzw. dessen mögliche Schädigung – das generelle und grundsätzliche Kriterium für die Klassifizierung darstellt (die ausdrückliche Erwähnung der «Landesinteressen» als Schwelle fehlt bei der Stufe INTERN, sie ergibt sich aber auch hier aus Art. 1 Abs. 1, 1. Satz, ISchV). Allerdings ist nicht ganz klar, ob mit den Landesinteressen ein qualifiziertes öffentliches Interesse gemeint ist; nach den Erläuterungen zur Verordnung wird damit eher eine Abgrenzung zum individuellen Persönlichkeitsschutz beabsichtigt.

Sowohl die Informationsschutzverordnung wie auch die Öffentlichkeitsverordnung (VBGÖ; SR 152.31) sehen ausdrücklich vor, dass die Klassifizierung als solche nicht ausreicht, um ein Zugangsgesuch nach BGÖ abzulehnen. Nach Art. 13 Abs. 3 ISchV überprüft die zuständige Stelle bei einem Zugangsgesuch unabhängig von einem (bestehenden) Klassifizierungsvermerk, ob der Zugang gewährt werden kann oder ob er beschränkt, aufgeschoben oder

Résumé: La nouvelle ordonnance concernant la protection des informations de la Confédération (OPrI) uniformise la protection de l'information dans les domaines civils et militaires et introduit une nouvelle classification. La présente contribution présente les fondements de la nouvelle ordonnance et analyse ses répercus sur le principe de transparence nouvellement introduit.

verweigert werden muss. Art. 11 Abs. 5, 2. Satz, VBGÖ verpflichtet die zuständige Stelle dazu, zu prüfen, ob ein klassifiziertes Dokument, zu dem Zugang verlangt wird, entklassifiziert werden kann.

3. Rückkehr des Geheimhaltungsgrundsatzes durch die Hintertür?

Generell stellt sich angesichts der Vereinheitlichung der Informationsschutzvorschriften einmal die Frage, ob die Gefahr einer «Militarisierung» des Informationsschutzes in den zivilen Bereichen droht. Erste Entwürfe des Klassifizierungskataloges, der festlegen wird, wie gewisse häufig anfallende schutzwürdige Informationen zu klassifizieren sind (Art. 8 ISchV), hatten Anlass zur Vermutung gegeben, dass zumindest in «sicherheitsnahen» Bereichen eine breite Anwendung der Klassifizierung beabsichtigt ist.

Im zivilen Bereich (Ausnahme: der Polizeibereich) wurde bisher nur wenig Gebrauch von den formellen Klassifizierungsmöglichkeiten gemäss der einschlägigen Verordnung von 1990 gemacht. Dies hauptsächlich deshalb, weil man vermeiden wollte, umständliche Bearbeitungsvorschriften befolgen zu müssen. Die neu geschaffene Möglichkeit der Klassifizierung von Dokumenten als INTERN hat für die Behörden allerdings – im Gegensatz zu einer Klassifizierung als GEHEIM oder VERTRAULICH – nur geringe «Kosten» in Form einer Erschwerung der Handhabung zu Folge, da dafür kaum besondere Bearbeitungsvorschriften vorgesehen und insbesondere keine restriktiven Verteilmöglichkeiten vorgegeben sind. Es ist also nicht ausgeschlossen, dass die neue Klassifizierungsstufe rege benutzt werden könnte.

Wenn sich die Klassifizierung von Informationen in der Bundesverwaltung auch in den nicht sicherheitsnahen Bereichen vermehrt durchsetzt, könnte die Gefahr bestehen, dass der mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung angestrebte Kulturwandel in der Praxis unterlaufen und der Zugang zu amt-

lichen Dokumenten faktisch erschwert wird: Der Verweis der Behörde auf die Klassifizierung – formuliert als implizite oder gar explizite Ablehnung des Zugangsgesuchs, weil die Verwaltung darauf zählt, Gesuchstellende mit einem solchen Hinweis «abwimmeln» zu können, aber auch aus mangelnder Kenntnis der oben beschriebenen Koordinationsbestimmungen auf Seiten des sachzuständigen Behördenpersonals – könnte Gesuchstellende abschrecken und davon abbringen, ihren Zugangsanspruch durchzusetzen oder überhaupt erst geltend zu machen.

Eine Klassifizierung, die verbreiteter als bisher eingesetzt wird, könnte somit einen «chilling effect» entfalten, obwohl die rechtstechnische Koordination zwischen Öffentlichkeitsgesetz und Informationsschutzverordnung gewährleistet ist. Dieser Effekt könnte nach aussen wirken (für einen bestimmten Sachbereich wird allgemein bekannt, dass alle wichtigen Informationen klassifiziert sind), aber auch nach innen (das zuständig Personal hat Angst, einen Fehler zu machen und die Konsequenzen tragen zu müssen, wenn es um klassifizierte Dokumente geht).

Es gibt indessen für eine solche Entwicklung bisher keine konkreten Anzeichen. Die Einhaltung der in der ISchV niedergelegten Grundprinzipien des Informationsschutzes – insbesondere der Grundsatz der Vermeidung und Befristung der Klassifizierung – müssen durch die zuständigen Organe allein schon aus Effizienzüberlegungen durchgesetzt werden. Gleichzeitig muss auch die wesentlich auf Ausbildung und Controlling beruhende Strategie zur Umsetzung des BGÖ weitergeführt werden (vgl. dazu meine Ausführungen in Ehrenzeller [Hrsg.], Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, St.Gallen 2006, 83 ff.). Die Verfahrensbestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes – und insbesondere das «niederschwellige» Schlichtungsverfahren – sollten zudem dazu beitragen, dass die Koordination der Informationsschutzvorschriften mit dem Zugangsrecht nach BGÖ in der Praxis auch durchgesetzt werden kann. ■