



Bern, 14. Januar 2016

**Empfehlung
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes
im Schlichtungsverfahren zwischen
X
(Antragsteller)
und
armasuisse**

- I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:**
1. Der Antragsteller (Privatperson) hat am 6. Oktober 2015 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) bei armasuisse um Zugang zu folgenden Unterlagen verlangt:
„Zeughaus Uster, Vorakten (ca. Jahre 2006-2009) betreffend Verhandlungen der Stadt Uster / armasuisse Immobilien betr. Zeughaus-Areal Uster. Wie und wer verhandelte wann was und welche Bedingungen stellten wer und wann. Wann fanden Sitzungen und Telefonate statt und welches waren die Resultate.“
 2. Mit Schreiben vom 26. Oktober 2015 nahm armasuisse Stellung und verweigerte vollständig den Zugang wie folgt:
„Das Gesuch muss sich auf ein amtliches Dokument beziehen (Art. 5 BGÖ). Im vorliegenden müssten die verlangten Informationen erst zusammengestellt werden. Die freie Meinungs- und Willensbildung einer Behörde, eines legislativen oder administrativen Organes könnte wesentlich beeinträchtigt werden (Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Amtliche Dokumente dürfen erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlagen darstellen, getroffen ist (Art. 8 Abs. 2 BGÖ). Vorliegend wäre der Entscheid, der abzuwarten ist, die Rechtskraft des privaten Gestaltungsplanes.“
 3. Am 9. November 2015 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein und teilte mit, dass am 27. September 2009 in Uster eine kommunale Abstimmung über die Genehmigung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes ‚Zeughaus-Areal Zentrum‘ Uster (Fünfphasenplan) stattgefunden habe und dieses angenommen worden sei. Am 21. September 2015 habe der Gemeinderat Uster (Legislative) den Gestaltungsplan zum Zeughaus-Areal Uster festgelegt. Dagegen sei das Referendum erhoben worden und es finde im Jahr 2016 eine kommunale Abstimmung über den Gestaltungsplan statt. Im Vorfeld der Abstimmung müsse die Bevölkerung über den Inhalt der Verhandlungen zwischen der Stadt Uster und armasuisse orientiert sein. Der Ablehnungsgrund von armasuisse, wonach Grundlage für eine Einsichtnahme die Rechtskraft des Gestaltungsplanes sei, erachte er als unakzeptabel.
 4. Der Beauftragte bestätigte mit Schreiben vom 10. November 2015 gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags armasuisse dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie eine ausführliche und detailliert begründete Stellungnahme einzureichen.



5. Am 19. November 2015 trafen beim Beauftragten die Stellungnahme von armasuisse und relevante 17 Dokumente im Umfang von 59 Seiten ein. armasuisse teilte mit, dass „[d]as Gesuch [...] sich nicht auf ausreichend bestimmte Dokumente [bezieht], sondern auf alle Unterlagen, die irgendwie im Zusammenhang mit den erwähnten Unterlagen stehen.“ Es könne nicht Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes sein, dass die Behörde den Gesuchstellern ganze Dossiers aushändigen müsse. Es fehle mithin an der Eigenschaft „amtliches Dokument“ im Sinne von Art. 5 BGÖ. armasuisse verwies dabei auf die seiner Ansicht nach umfangreichen, dem Beauftragten zugestellten Unterlagen und erklärte, es könne dessen Aufforderung, sich zu jeder Textpassage zu äussern, zu der der Zugang verweigert werde, mit vertretbarem Aufwand nicht nachkommen. Weiter legte armasuisse dar, das mit der Stadt Uster ausgehandelte Kaufrecht stünde in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Gestaltungsplanverfahren. Der Gestaltungsplan sei vom Gemeinderat am 21. September 2015 genehmigt worden, sei aber noch nicht rechtskräftig, weshalb die Ausnahmenormen Art. 7 Abs. 1 Bst. a bzw. Art. 8 Abs. 2 BGÖ vorlägen. Falls armasuisse dennoch den Zugang gestützt auf die Empfehlung des Beauftragten in Betracht ziehen würde, müsste das Zugangsgesuch präzisiert, dem Antragsteller die voraussichtlichen Gebühren angezeigt und die Stadt Uster angehört werden.
6. Am 25. November 2015 forderte der Beauftragte armasuisse auf, ihm bis zum 30. November 2015 zu bestätigen, ob die eingereichten Dokumente vollständig seien.
7. Mit E-Mail vom 8. Dezember 2015 bestätigte armasuisse wie folgt: „Es ist richtig, dass die eingereichten Unterlagen sämtliche Unterlagen sind, die wird [sic!] zu diesem Geschäft noch haben.“
8. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und armasuisse sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

II. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:

A. Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

9. Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ bei armasuisse ein. Dieses verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Der Antragsteller ist als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
10. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.¹ Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

B. Materielle Erwägungen

11. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde. Er prüft damit im

¹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBI 2003 1963 (zitiert BBI 2003), BBI 2003 2024.



Schlichtungsverfahren einerseits beispielsweise, ob die für das Zugangsgesuch zuständige Behörde den Begriff des amtlichen Dokumentes (Art. 5 BGÖ) sowie die in Art. 7 f. BGÖ vorgesehenen Ausnahmeklauseln oder die Bestimmungen in Bezug auf den Schutz der Personendaten (Art. 9 BGÖ) rechtmässig angewendet hat. Andererseits prüft er in jenen Bereichen, in denen das Öffentlichkeitsgesetz der Behörde bei der Bearbeitung eines Zugangsgesuches einen gewissen Ermessensspielraum verleiht (z.B. Art der Einsichtnahme in amtliche Dokumente), ob die von der Behörde gewählte Lösung auf die Umstände des jeweiligen Falls abgestimmt und angemessen ist. Dabei kann der Beauftragte entsprechende Vorschläge im Rahmen des Schlichtungsverfahrens machen (Art. 12 Abs. 2 VBGÖ) oder gegebenenfalls eine entsprechende Empfehlung erlassen (Art. 14 BGÖ).²

12. Eine Behörde muss zwar nach Art. 12 Abs. 4 BGÖ eine Zugangsverweigerung gegenüber den Gesuchstellenden nur in summarischer Weise begründen. Allerdings müssen für diese der Entscheid und die Begründungen der Behörde zumindest in den Grundzügen nachvollziehbar sein.³ armasuisse nannte in seiner Begründung bloss die Artikel 7 Abs. 1 Bst. a und 8 Abs. 2 BGÖ und zitierte deren Wortlaut. Daher legte es dem Antragsteller nicht dar, von welchen Überlegungen es sich hat leiten lassen.
13. *Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass armasuisse seine summarische Begründungspflicht nach Art. 12 Abs. 4 BGÖ nicht erfüllt hat.*
14. Im Rahmen seiner Pflicht zur Mitwirkung am Schlichtungsverfahren hat die Behörde dem Beauftragten eine ergänzende, ausführliche Begründung einzureichen (Art. 12b VBGÖ). Im Schlichtungsverfahren wiederholte armasuisse lediglich die bereits dem Antragsteller vorgebrachten Normen und deren Wortlaut. Ausserdem äusserte es, aufgrund der umfangreichen Dokumente könne es die Aufforderung des Beauftragten, sich zu jeder Textpassage zu äussern, mit vertretbarem Aufwand nicht nachkommen. Weiter argumentierte es, der Antragsteller habe sein Gesuch nicht auf ausreichend bestimmte Dokumente, sondern auf Unterlagen bezogen, [...] „die irgendwie im Zusammenhang mit den erwähnten Unterlagen stehen“.
15. Hinsichtlich der Begründungsdichte verweist der Beauftragte auf die jüngste Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach allgemeine bzw. grundsätzliche Überlegungen in der Regel nicht genügen, um das Zugangsrecht nach Art. 7 BGÖ einzuschränken. Vielmehr ist im Einzelfall eine Begründung erforderlich. Das schliesst wiederum nicht aus, in der Begründung zu vergleichbaren Sachverhalten Kategorien zu bilden, um der Verfahrensökonomie Rechnung zu tragen.⁴
16. armasuisse macht eine mangelhafte Präzisierung des Zugangsgesuches geltend und geht gleichzeitig von einem umfangreichen Zugangsgesuch aus. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich kürzlich mit einer solchen Argumentation befasst. Es kam zum Ergebnis, dass die Behörde, sofern sie der Ansicht ist, das Gesuch sei ungenügend präzisiert, und sie zusätzliche Informationen zur Identifizierung von Dokumenten benötigt, solche bei den Gesuchstellenden verlangen kann (Art. 7 Abs. 3 VBGÖ). Von diesem Präzisierungsbegehren zu unterscheiden sei die Konkretisierung bzw. Eingrenzung eines umfangreichen Gesuches, um den Bearbeitungsaufwand der Behörde zu reduzieren.⁵ Demnach hätte armasuisse vom Antragsteller verlangen sollen, dass er sein Zugangsgesuch präzisiert, verzichtete aber darauf. Folglich ist nach Ansicht des Beauftragten davon auszugehen, dass für armasuisse das Zugangsgesuch genügend präzisiert und klar war, auf welche Dokumente es sich bezieht.

² GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

³ PARTSCH/BOURESH/BEHND/SCHNEIDER, Basler Kommentar zum Öffentlichkeitsgesetz (zit. BSK BGÖ), 3. Aufl., Basel 2014, Art. 12 N 60 mit Verweis auf mehrere EDÖB Empfehlungen.

⁴ Vgl. Urteil BVGer A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 6.3.

⁵ Vgl. a.a.O. E. 6.4.1.



Weiter benannte es gegenüber dem Beauftragten das Verwaltungsgeschäft, nämlich Akten Stadt Uster/VBS betreffend die Neunutzung des Zeughaus-Areals. Auch erklärte es, es könne nicht Ziel des Öffentlichkeitsgesetzes sein, Einsicht in ein vollständiges Dossier zu gewähren, womit es kundgetan hat, um welches Dossier es sich handeln musste. Zudem konnte armasuisse dem Beauftragten 17 Dokumente im Umfang von 59 Seiten zustellen und bestätigen, diese seien vollständig, soweit sich diese noch im Besitz von armasuisse befänden. Unter diesen Umständen ist für den Beauftragten nicht erkennbar, inwiefern es dem Zugangsgesuch an einer hinreichenden Konkretisierung im Sinne von Art. 10 Abs. 3 BGÖ fehlen soll. Eine andere Frage ist die inhaltliche und zeitliche Einschränkung eines Zugangsgesuches zum Zwecke der Reduzierung des Bearbeitungsaufwandes und der Minimierung der Gebühren (siehe Ziff. 30).

17. *Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass der Beauftragte das Zugangsgesuch des Antragstellers als ausreichend präzisiert erachtet. Es ermöglichte armasuisse die verlangten Dokumente bzw. das Verwaltungsgeschäft zu identifizieren.*
18. Der Beauftragte verlangte von armasuisse eine Bestätigung betreffend Umfang und Vollständigkeit der ihm eingereichten Unterlagen. Dieses antwortete wie folgt: „Es ist richtig, dass die eingereichten Unterlagen sämtliche Unterlagen sind, die wird (sic!) zu diesem Geschäft noch haben.“ Aufgrund dieser Umschreibung ist nach Einschätzung des Beauftragten davon auszugehen, dass armasuisse noch weitere Dokumente im Besitz hatte, diese zum Zeitpunkt der Bearbeitung des Zugangsgesuches aber nicht mehr besessen hat.
19. Das Öffentlichkeitsgesetz regelt eine allfällige Wiederbeschaffungspflicht von Behörden für Dokumente, die einst in ihrem Besitz waren, nicht explizit. Nach Art. 5 Abs. 1 Bst. b BGÖ muss sich ein amtliches Dokument „im Besitz einer Behörde“ befinden. Gemäss Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz muss eine Behörde, die das Dokument nicht (mehr) tatsächlich besitzt, obwohl sie dessen Erstellerin oder Hauptadressatin war, alle Massnahmen ergreifen, die zur Beschaffung des Dokuments erforderlich sind.⁶ Die Botschaft stellt damit lediglich auf die Voraussetzung ab, dass die Behörde als Erstellerin oder Hauptadressatin des Dokuments einmal in dessen Besitz war. Demzufolge unterliegt die Behörde einer Wiederbeschaffungspflicht für alle Dokumente, die sie erstellt oder als Hauptadressatin erhalten hat und welche sich zum Zeitpunkt des Zugangsgesuches tatsächlich nicht mehr in ihrem Besitz befinden. Damit wird sichergestellt, dass Informationen oder Dokumente, die einmal dem Öffentlichkeitsgesetz unterlagen und der gesetzlichen Vermutung entsprechend zugänglich waren, zu einem späteren Zeitpunkt nicht mittels behördlicher Absprachen oder behördeninterner Regelwerke einseitig und im Belieben der Behörde dem Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes entzogen werden können.⁷
20. *Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass armasuisse die im Zusammenhang mit dem Geschäftsfall stehenden Dokumente, welche es erstellt bzw. als Hauptadressatin erhalten und sich zurzeit nicht (mehr) in seinem Besitz befinden, wiederbeschafft.*
21. In Bezug auf das Argument, es könne nicht Ziel des Öffentlichkeitsgesetzes sein vollständige Dossiers offenzulegen, verkennt armasuisse, dass nicht der Umfang eines Verwaltungsgeschäftes, sondern vielmehr der Dokumentenbegriff im Öffentlichkeitsgesetz eine zentrale Rolle spielt.⁸ Entscheidend ist, ob die einzelnen in einem Dossier enthaltenen Dokumente amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ sind. Die Auslegung von Art. 5 BGÖ richtet sich einzig nach den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes.⁹ Daher ist für

⁶ BBI 2003 1993.

⁷ Vgl. dazu die Empfehlung EDÖB vom 5. Oktober 2015 ENSI / EMI-Daten AKW Leibstadt Ziffer 18 f.

⁸ NUSPLIGER, Handkommentar BGÖ, Art. 5, Rz 5.

⁹ Urteil BVGer A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 5.1.1.



das Vorliegen eines amtlichen Dokumentes unerheblich, ob die Behörde noch Dokumente Zusammenstellen muss oder nicht.

22. *Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass die dem Beauftragten zugestellten 17 Dokumente im Umfang von 59 Seiten als amtliche Dokumente gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ zu qualifizieren sind.*
23. armasuisse erklärt pauschal für alle eingereichten Dokumente, es lägen die Ausnahmebestimmungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Art. 8 Abs. 2 BGÖ vor, da der private Gestaltungsplan des Zeughaus-Areals Uster noch nicht rechtskräftig und der Volksentscheid abzuwarten sei. Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ wird der Zugang zu einem amtlichen Dokument eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn die freie Meinungs- und Willensbildung einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde, eines anderen legislativen oder administrativen Organs oder einer gerichtlichen Instanz wesentlich beeinträchtigt werden kann. Nach Art. 8 Abs. 2 BGÖ dürfen amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen ist. Beide von armasuisse geltend gemachten Normen überschneiden sich und bezwecken einen ungestörten Entscheidungsprozess.¹⁰ Nachfolgend wird nun geprüft, ob Art. 7 Abs. 1 Bst. a und/oder Art. 8 Abs. 2 BGÖ anwendbar sind oder nicht.
24. Ziel des Art. 8 Abs. 2 BGÖ ist es, der Behörde die Möglichkeit der freien Meinungsbildung zu sichern, abgesichert von äusserem Druck, den die sofortige Offenlegung der fraglichen Dokumente verursachen könnte. Ist der betreffende Entscheid getroffen, besteht diese Gefahr nicht mehr und der Zugang ist zu gewähren, es sei denn, es wäre eine Ausnahmenorm nach Art. 7 BGÖ anwendbar. Damit das betreffende Dokument als Entscheidungsgrundlage gilt, muss dieses einen direkten und unmittelbaren Zusammenhang mit einem konkreten Entscheid aufweisen und zugleich für diesen von beträchtlichem materiellem Gewicht sein, damit nicht über diesen Gesetzesartikel der Zweck des BGÖ ausgehebelt wird.¹¹ Zudem verlangt der Beauftragte eine gewisse zeitliche Nähe zwischen dem ausstehenden behördlichen Entscheid und dem Zugangsverfahren.¹²
25. Diese Ausnahmenorm schützt die behördliche oder administrative Meinungsbildung einer Behörde. Der behördliche Entscheid betreffend den privaten Gestaltungsplan ist mit dem Entscheid des Gemeinderates Uster gefallen. Die bevorstehende kommunale Volkabstimmung ist weder ein behördlicher noch eine administrativer Entscheid, weshalb bereits aus diesem Grund Art. 8 Abs. 2 BGÖ nicht anwendbar ist.
26. Weiter beruft sich armasuisse auf Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ. Dieser Ausnahmetatbestand schützt nur die freie Meinungs- und Willensbildung einer Behörde oder eines Organs, mithin die Vorbereitungsphase eines Geschäftes.¹³ Die Wirksamkeit einer Ausnahme nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ ist als gegeben zu betrachten, wenn die Behörde das Bestehen eines Schadensrisikos darlegen kann. Beachtlich sind zwei Bedingungen: Zum einen muss die Beeinträchtigung des geschützten Interesses im Fall einer Offenlegung von einer *gewissen Erheblichkeit* sein, zum anderen muss ein *ernsthaftes Risiko* bestehen, dass sie eintritt. Der Schaden muss dabei nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge eintreffen, und dies mit hoher Wahrscheinlichkeit. Im Zweifelsfall ist es angemessen, zugunsten des Zugangs zu entscheiden.¹⁴ Welchen Anforderungen eine Begründung für das Bestehen eines

¹⁰ COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz 14.

¹¹ Vgl. Urteil des BVGer A-3631/2009 vom 15. September 2009 E.3.5.1.

¹² [Empfehlung vom 16. September 2015: ENSI / Berichte der Kernkraftwerkbetreiber zur Verfügung des ENSI vom 17. Mai 2013 \(gezielter Anflug von Flugzeugen\)](#), Ziffer 16 f.

¹³ COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz 13.

¹⁴ Vgl. Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 7.



Schadensrisikos zu genügend hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und Interessen festzulegen. Eine minimale Begründung vermag zu genügen, wenn die Gründe für den Entscheid offensichtlich sind.¹⁵

27. Vorliegend ist der Ausnahmegrund von Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ nicht offensichtlich, weshalb eine Begründung im Einzelfall erforderlich ist. Dies schliesst wiederum nicht aus, in der Begründung vergleichbarer Sachverhalte Kategorien zu bilden, um der Verwaltungsökonomie Rechnung zu tragen.¹⁶ Im konkreten Fall argumentierte armasuisse indes bloss allgemein. Darüber hinaus ist die Meinungs- und Willensbildung des Gemeinderats von Uster abgeschlossen, da er den Gestaltungsplan angenommen hat, weshalb die Gefahr der Beeinflussung des Gemeinderates entfällt. Ausstehend und massgebend für den Eintritt der Rechtskraft des Gestaltungsplanes ist der kommunale Volksentscheid. Die Phase bis zu diesem Entscheid dient nicht mehr der Meinungs- und Willensbildung einer Behörde oder eines Organs. Vielmehr handelt es sich um eine Phase der politischen Meinungsbildung der Bevölkerung im Vorfeld einer kommunalen Volksabstimmung. Mit seinem grundsätzlichen Zugang zu amtlichen Dokumenten bezweckt das Öffentlichkeitsgesetz gerade auch die politische Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger. Das blosses Risiko, dass mit der Bekanntgabe der Informationen eine heftige, unter Umständen kontroverse öffentliche Auseinandersetzung provoziert wird, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kein Verweigerungsgrund im Sinne der Norm.¹⁷
28. *Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass für die eingereichten Unterlagen weder der Ausnahmegrund nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ noch der Spezialfall von Art. 8 Abs. 2 BGÖ vorliegt.*
29. armasuisse teilt abschliessend mit, es müsste, falls es aufgrund einer Empfehlung den Zugang in Erwägung ziehen würde, dem Antragsteller die voraussichtlich zu erwartenden Gebühren anzeigen und eine Anhörung durchführen.
30. Nach Art. 16 Abs. 2 VBGÖ informiert die Behörde die Gesuchstellenden über die zu erwartende Höhe der Gebühr, wenn die voraussichtlichen Kosten CHF 100.-- übersteigen. Gemäss Art. 17 Abs. 1 BGÖ wird in der Regel für den Zugang zu amtlichen Dokumenten eine Gebühr erhoben. Ein Anspruch auf einen Gebührenverzicht besteht daher nicht.¹⁸ Es liegt letztlich im pflichtgemäss auszuübenden Ermessen der Behörde, ob sie die Gebühr erlassen oder in der Höhe kürzen will. Letztlich darf die Gebührenerhebung aber kein Hindernis für die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung sein. Sie soll der gewollten Transparenz der Verwaltung nicht entgegenwirken. Schliesslich haben die Behörden die Pflicht, zur Wirksamkeit des Öffentlichkeitsgesetzes beizutragen.¹⁹
31. Zum Zwecke der Reduktion des Bearbeitungsaufwandes der Behörde und, falls Gebühren erhoben werden, der Gebührenminimierung, kann ein Zugangsgesuch zeitlich oder inhaltlich eingegrenzt werden. Entscheidend ist aber, dass der Antragsteller und nicht die Behörde den Umfang des Zugangsgesuches bestimmt. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass die eingereichten 17 Dokumente im Umfang von 59 Seiten weder umfangreich sind noch einen komplexen Inhalt aufweisen. Die Eingrenzung eines Zugangsgesuches, zu welchem Zweck auch immer, erfordert im Einzelfall allenfalls die Unterstützungspflicht der Behörde nach Art. 3 Abs. 1 VBGÖ. Dazu gehört auch die Auflistung der vorhandenen, inklusive der wiederbeschafften, Dokumente. Mit der Zustellung einer solchen Liste kann sich der

¹⁵ Vgl. Urteil des BVGer A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 3.3.

¹⁶ Vgl. Urteil BVGer A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 6.3.

¹⁷ Vgl. Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 7.2.3.

¹⁸ Vgl. Urteil des BGer 1C_550/2013 Urteil vom 19. Dezember 2013 E.3.1.

¹⁹ Vgl. Urteil des BVGer A-2589/2015 vom 4. November 2015 E. 8.5.



Antragsteller ein Bild über den Umfang seines Zugangsgesuches machen und sein Zugangsgesuch eventuell inhaltlich und zeitlich einschränken, falls er dies möchte.²⁰

32. *Zusammenfassend kommt der Beauftragte zu folgendem Schluss:*
- *Das Zugangsgesuch des Antragstellers ist hinreichend präzisiert.*
 - *armasuisse stellt dem Antragsteller eine Auflistung der vorhandenen und wiederbeschafften Dokumente zu und gibt ihm die Möglichkeit, sein Zugangsgesuch in zeitlicher oder inhaltlicher Hinsicht einzugrenzen.*
 - *Nach der Rückmeldung des Antragstellers orientiert armasuisse ihn entsprechend Art. 16 Abs. 2 VBGÖ über die voraussichtlichen Kosten.*
 - *Falls armasuisse es als notwendig erachtet, hört es die vom Zugangsgesuch Betroffenen an.*
 - *Sofern der Antragsteller sein Zugangsgesuch nach Zustellung der Kostenschätzung aufrechterhält, gewährt armasuisse den Zugang zu den vom Antragsteller verlangten Dokumenten unter Einhaltung der Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes.*
 - *Auf die dem Beauftragten eingereichten Dokumente sind die Ausnahmegründe von Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Art. 8 Abs. 2 BGÖ nicht anwendbar.*

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

33. armasuisse beschafft alle Dokumente wieder, die sich im Zusammenhang mit dem Zugangsgesuch in seinem Besitz befunden haben.
34. armasuisse stellt dem Antragsteller vorgängig eine Auflistung aller vorhandenen und wiederbeschafften Dokumente zu und zeigt entsprechend Art. 16 Abs. 2 VBGÖ dem Antragsteller die voraussichtlich zu erwartenden Gebühren an.
35. Sofern der Antragsteller sein Zugangsgesuch nach Zustellung der Kostenschätzung aufrechterhält, gewährt armasuisse den Zugang zu den vom Antragsteller verlangten Dokumenten unter Einhaltung der Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes.
36. Auf die dem Beauftragten eingereichten 17 Dokumente im Umfang von 59 Seiten sind die Ausnahmegründe von Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Art. 8 Abs. 2 BGÖ nicht anwendbar.
37. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim armasuisse den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
38. armasuisse erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
39. armasuisse erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
40. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
41. Die Empfehlung wird eröffnet:
- Einschreiben mit Rückschein (R)
X
[Antragsteller]

²⁰ Vgl. dazu Urteil des BVGer A-3631/2009 vom 15. September 2009 E. 4.



- Einschreiben mit Rückschein (R)
armasuisse
3003 Bern

Jean-Philippe Walter