**Bundesverwaltungsgericht**
**Tribunal administratif fédéral**
**Tribunale amministrativo federale**
**Tribunal administrativ federal**

Abteilung I
A-2186/2013

# Urteil vom 14. Februar 2014

Besetzung

Richter Markus Metz (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich, Richter Maurizio Greppi,
Gerichtsschreiberin Nina Dajcar.

Parteien

**Schutzverband der Bevölkerung um den Flugplatz Buochs,**
Beschwerdeführer,

gegen

**Airport-Buochs AG,**
vertreten durch Rechtsanwalt Marc Blöchlinger,,
Beschwerdegegnerin,

**armasuisse,**
Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport,
Kasernenstrasse 19, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss BGÖ.

## Sachverhalt:

**A.**
Der Militärflugplatz Buochs gilt als sog. Sleeping Base, d.h. als an sich stillgelegter Militärflugplatz, der für ausserordentliche Lagen wieder einsatzbereit gemacht werden könnte (vgl. Sachplan Militär, Objektblatt 07.31, Militärflugplatz Buochs). Die armasuisse möchte dem Kanton Nidwalden Teile des Militärflugplatzes veräussern. Allerdings sind drei lokale Genossenschaftskorporationen vorkaufsberechtigt und gewillt, dieses Recht auszuüben. Deshalb kam es bislang nicht zu einem Vertragsabschluss mit dem Kanton Nidwalden. Für den zivilen Flugbetrieb ist die Airport Buochs AG (ABAG) zuständig, weshalb die armasuisse mit ihr eine Benutzungsvereinbarung schloss.

**B.**
Der Schutzverband der Bevölkerung um den Flugplatz Buochs (SBFB) hat am 6. August 2012 gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) bei der armasuisse um Zugang zu folgenden Dokumenten ersucht:

> "Neuste Benutzungsvereinbarung samt allen Anhängen/Beilagen in Sachen Militärflugplatz Buochs, abgeschlossen im 2011 zwischen der Eidgenossenschaft, vertreten durch VBS/armasuisse und der zivilen Flugplatzbetreiberin Airport Buochs AG. Dieser Vertrag löste die Benutzungsvereinbarung vom 4. August 2005 ab oder wurde allenfalls als Ergänzung zu dieser ausgestellt."

Die armasuisse lehnte den Zugang zu diesen Dokumenten am 29. August 2012 vollumfänglich ab, weshalb der SBFB am 17. September 2012 einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einreichte. Der EDÖB forderte die armasuisse mehrmals auf, ihm alle relevanten Dokumente sowie eine Stellungnahme zur Verweigerung des Zugangs einzureichen, was diese jedoch nicht tat.

**C.**
Der EDÖB erliess am 25. Januar 2013 eine Empfehlung, worin er ausführte, aufgrund der fehlenden Mitwirkung durch die armasuisse komme eine Schlichtung nicht in Betracht. Da er entsprechend dem Grundprinzip des Öffentlichkeitsgesetzes im Zweifel zugunsten eines Zugangs zu den verlangten amtlichen Dokumenten entscheide, empfehle er der armasuisse, dem Antragsteller SBFB unter Vorbehalt allfälliger Ausnahmebestim-

mungen des Öffentlichkeitsgesetzes den Zugang zu den von ihm verlangten amtlichen Dokumenten zu gewähren.

**D.**
Die ABAG beantragte bei der armasuisse am 6. Februar 2013 den Erlass einer Verfügung, in der das Einsichtsgesuch abgelehnt werde; als Grund gab sie an, der politische Prozess um die zukünftige Nutzung des Flugplatzes sei noch in vollem Gang und die Verträge zwischen armasuisse und den zukünftigen Grundeigentümern resp. mit ihr als ziviler Flugfeldhalterin noch nicht abgeschlossen.

**E.**
Die armasuisse kam der Empfehlung des EDÖB nicht nach und erliess am 4. März 2013 eine Verfügung, in der sie die Herausgabe der Vereinbarung über die Benutzung der Infrastruktur des Flugplatzes Buochs durch die Zivilaviatik vom 13. April 2011 sowie des Nachtrags 1 vom 10. Dezember 2012 samt allen Anhängen/Beilagen verweigerte.

**F.**
Mit Eingabe vom 17. April 2013 erhebt der SBFB (nachfolgend: Beschwerdeführer) Beschwerde gegen die Verfügung der armasuisse (nachfolgend: Vorinstanz). Er beantragt neben der Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung u.a., der EDÖB habe ein neues Schlichtungsverfahren anzusetzen und die Vorinstanz sei in diesem Zusammenhang zu verpflichten, ihrer Mitwirkungspflicht vollumfänglich nachzukommen.

**G.**
Mit Stellungnahme vom 31. Mai 2013 beantragt die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde, soweit auf sie einzutreten sei. Der Beschwerdeführer nimmt am 28. Juni 2013 zu den Ausführungen der Vorinstanz Stellung. Die ABAG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) beantragt am 5. September 2013 die Abweisung der Beschwerde. Sie legt dar, die gewünschten Unterlagen sollten nicht herausgegeben werden, da die Benutzungsvereinbarung für die laufenden Verhandlungen bedeutsam sei. Der Beschwerdeführer reicht am 8. und 9. Oktober 2013 seine Schlussbemerkungen ein.

**H.**
Auf weitergehende Vorbringen und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidwesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

## Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

**1.**

**1.1** Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Weil keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d VGG verfügt hat, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gegen die Verfügung vom 4. März 2013 zuständig (vgl. auch Art. 16 Abs. 1 BGÖ, der auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege hinweist).

**1.2** Indes ist zu klären, ob anlässlich der Überprüfung der Verfügung vom 4. März 2013 auch das vorgängig durchgeführte Schlichtungsverfahren überprüft werden kann. Dies beantragt der Beschwerdeführer sinngemäss, indem er verlangt, das Schlichtungsverfahren sei aufgrund von verpassten Fristen und mangelhafter Mitwirkung seitens der Vorinstanz zu wiederholen.

**1.2.1** Bevor untersucht werden kann, inwiefern eine Überprüfung des Schlichtungsverfahrens anlässlich der Überprüfung der hier angefochtenen Verfügung möglich ist, muss zunächst geklärt werden, ob das BGÖ überhaupt anwendbar ist. Das BGÖ verleiht jeder Person, die amtliche Dokumente einsehen möchte, einen subjektiven, individuellen Anspruch hierauf, welchen sie gegebenenfalls gerichtlich durchsetzen kann (vgl. BGE 136 II 399 E. 2, 133 II 209 E. 2.1; statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 4.1 und 7). Der vorliegende Fall fällt in den Anwendungsbereich des BGÖ, da die Vorinstanz Teil der Bundesverwaltung ist (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ; s.a. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4962/2012 vom 22. April 2013 E. 5).

Der Beschwerdeführer beantragt Einsicht in einen Vertrag, den die Vorinstanz mit der Beschwerdegegnerin geschlossen hat. Gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ ist unter Vorbehalt weiterer Bestimmungen jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist (Bst. a), sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist (Bst. b) und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Bst. c) ein amtliches Dokument (eingehend Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 5). Der Benutzungsvertrag erfüllt diese Voraussetzungen ohne Weiteres, insbesondere

da der Bund auch dann, wenn er sich des Privatrechts bedient, beispielsweise bei der Bewirtschaftung des Finanzvermögens, dem Öffentlichkeitsprinzip unterworfen ist und deshalb auch Dokumente als amtlich gelten, die im Zusammenhang mit privatrechtlichen Verträgen der Verwaltung stehen (KURT NUSPLIGER, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008 [Öffentlichkeitsgesetz], nachfolgend: Kommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 21; Botschaft des Bundesrats zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 [nachfolgend: Botschaft Öffentlichkeitsgesetz]1994). Da keine Spezialbestimmungen anwendbar sind (vgl. den Vorbehalt gemäss Art. 4 BGÖ), ist nach dem Gesagten das BGÖ anwendbar.

**1.2.2** Art. 10 ff. BGÖ regeln das Verfahren für den Zugang zu diesen Dokumenten wie folgt:

Am Anfang eines Verfahrens steht ein Gesuch, mit welchem bei der Behörde, die das Dokument erstellt hat, Zugang zu amtlichen Dokumenten verlangt wird (Art. 10 BGÖ). Die zuständige Behörde hat dieses Gesuch innert bestimmter Fristen zu behandeln (Art. 12 Abs. 1 und 2 BGÖ sowie Art. 10 der Öffentlichkeitsverordnung vom 24. Mai 2006 [VBGÖ, SR 152.31]).

Entspricht die Behörde dem Gesuch nicht vollständig, so besteht für die gesuchstellende Person die Möglichkeit, an den EDÖB zu gelangen (Art. 13 Abs. 1 und 2 BGÖ). Dieser bemüht sich, eine Einigung zwischen beiden Seiten herbeizuführen. Kommt eine solche zu Stande, gilt das Verfahren als erledigt (Art. 13 Abs. 3 BGÖ). Andernfalls hat der EDÖB eine Empfehlung über die ganze oder teilweise Gewährung oder die ganze oder teilweise Nichtgewährung des Zugangs abzugeben (Art. 14 BGÖ). Diese Empfehlung ist keine Verfügung i.S.v. Art. 5 VwVG; sie vermag keine bindende Wirkung zu entfalten (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-75/2009 vom 16. April 2009 E. 4.1; CHRISTINE GUY ECABERT, in: Kommentar BGÖ, a.a.O., Art. 14 Rz. 8).

Anschliessend hat die zuständige Behörde eine Verfügung nach Art. 5 VwVG zu erlassen, wenn sie in Abweichung der Empfehlung des EDÖB den Zugang zu einem amtlichen Dokument einschränken, aufschieben oder verweigern will bzw. wenn die gesuchstellende Person den Erlass einer Verfügung verlangt, weil sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 und 2 BGÖ; vgl. zum Ganzen Botschaft Öffentlichkeitsgesetz 2018 ff. und LUZIUS MADER, Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes

– Einführung in die Grundlagen, in: Bernhard Ehrenzeller [Hrsg.], Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Band 39, St. Gallen 2006, S. 10 ff., v.a. S. 30). Die Verfügung der Behörde kann das Anfechtungsobjekt einer Beschwerde nach Art. 16 Abs. 1 BGÖ vor dem Bundesverwaltungsgericht darstellen (zum Ganzen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6037/2011 vom 15. Mai 2012 E. 1.5.3, A-363/2010 vom 1. März 2010 E. 1.2.2, A-6032/2009 vom 16. Dezember 2009 E. 2 und A-75/2009 vom 16. April 2009 E. 4.1; s.a. ISABELLE HÄNER, in: Kommentar BGÖ, a.a.O., Art. 15 Rz. 7 ff.).

**1.2.3** Das Bundesverwaltungsgericht entschied im Zusammenhang mit der Nichteinhaltung von Fristen im Schlichtungsverfahren, dies könne mit einer Rechtsverzögerungsbeschwerde gerügt werden. Seine Zuständigkeit leitete es daraus ab, dass es das Schlichtungsverfahren und die darauf folgende Verfügung insofern als unteilbares Ganzes ansah, als Art. 10 ff. BGÖ eine Beurteilung des begehrten Zugangs zu amtlichen Dokumenten innert der gesetzlichen Fristen sicherstellen sollten und in der Phase nach dem Schlichtungsverfahren eine anfechtbare Verfügung erlassen werde, die anschliessend vor Bundesverwaltungsgericht angefochten werden könne (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6037/2011 vom 15. Mai 2012 E. 1.5.4, A-363/2010 vom 1. März 2010 E. 1.2.3, A-6032/2009 vom 16. Dezember 2009 E. 2 und A-75/2009 vom 16. April 2009 E. 4.3).

Allerdings kann aus dieser Praxis nicht generell abgeleitet werden, anlässlich der Anfechtung einer Verfügung könne immer auch eine Überprüfung des Schlichtungsverfahrens erfolgen. Vielmehr ist die erwähnte Rechtsprechung vor dem Hintergrund zu sehen, dass in den genannten Verfahren noch gar keine anfechtbare Verfügung ergangen war, das Bundesverwaltungsgericht aber seine Zuständigkeit für die Rechtsverzögerungsbeschwerde daraus ableitete, dass es für die Überprüfung zuständig wäre, wenn eine Verfügung ergangen wäre. Die genannten Entscheide weisen denn auch ausdrücklich darauf hin, dass die Empfehlung keine Verfügung im Sinn von Art. 5 VwVG sei und erst die anschliessend nach Art. 16 Abs. 1 BGÖ erlassene Verfügung das Anfechtungsobjekt vor dem Bundesverwaltungsgericht darstelle (vgl. den vorangehenden Absatz mit den entsprechenden Hinweisen).

**1.2.4** Der Auffassung des Beschwerdeführers, es handle sich beim Schlichtungsverfahren und der anschliessend erlassenen Verfügung um

Verfahrensschritte, die ein unzertrennliches Ganzes und einen dreistufigen Instanzenzug bilden würden, ist nach dem Gesagten nicht zu folgen. Vorliegend liegt keine Konstellation vor, die es rechtfertigen würde, bei der Überprüfung der angefochtenen Verfügung ausnahmsweise auch das vorangehende Schlichtungsverfahren zu kontrollieren. Vielmehr liegt der gesetzlich vorgesehene Normalfall vor, bei dem (einzig) die schliesslich erlassene Verfügung überprüft werden kann. Hierbei erlässt der EDÖB – anders als vom Beschwerdeführer angedeutet – keinen erstinstanzlichen Entscheid, sondern versucht, die Angelegenheit gütlich zu regeln, bevor eine anfechtbare Verfügung ergeht. Soweit also der Beschwerdeführer auf die Überprüfung des Schlichtungsverfahrens abzielt, ist nicht auf die Beschwerde einzutreten.

**1.3** Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Der Beschwerdeführer ist als Verein eine beschwerdeberechtigte juristische Person. Er ist im vorinstanzlichen Verfahren mit seinen Anträgen nicht durchgedrungen, durch die angefochtene Verfügung auch materiell beschwert und demzufolge ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

**1.4** Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist daher – unter dem in Erwägung 1.2 ausgeführten Vorbehalt bezüglich der Kontrolle des Schlichtungsverfahrens – einzutreten.

**2.**
Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

**3.**
Zunächst ist auf die formellen Rügen einzugehen, die im Zusammenhang mit der angefochtenen Verfügung erhoben wurden.

**3.1** Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe die im BGÖ vorgesehene Frist für den Erlass der hier angefochtenen Verfügung verpasst, weil sie diese erst am 4. März 2013 und nicht spätestens am 28. Februar

2013 erlassen habe. Aufgrund dieser Fristverletzung sei die Verfügung aufzuheben.

**3.1.1** Das BGÖ enthält für die einzelnen Verfahrensschritte Fristen (vgl. auch vorne E. 1.2.2 und im Zusammenhang mit den Fristen des Schlichtungsverfahrens Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4307/2010 vom 28. Februar 2013 E. 3.3.2 und A-6032/2009 vom 16. Dezember 2009 E. 3.1): Die Behörde hat innert 20 Tagen nach Empfang der Empfehlung eine Verfügung zu erlassen, wenn sie davon abweichend das Recht auf Zugang zu einem amtlichen Dokument einschränken, aufschieben oder verweigern will (Art. 15 Abs. 2 Bst. a und Abs. 3 BGÖ). Ein Gesuchsteller kann daher bei Vorliegen einer Empfehlung von der Behörde ein fristgerechtes Handeln verlangen (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6037/2011 vom 15. Mai 2012 E. 5.3.1). Bei der 20-Tages-Frist gemäss Art. 15 BGÖ handelt es sich um eine Ordnungsfrist, deren Nichteinhalten zur Erhebung einer Rechtsverzögerungsbeschwerde berechtigt (HÄNER, Kommentar BGÖ, a.a.O., Art. 15 Rz. 18). Ordnungsfristen sind Fristen, die den geordneten Verfahrensgang gewährleisten sollen, aber nicht mit Verwirkungsfolgen verbunden sind. Deren Erstreckung ist zwar ausgeschlossen, doch kann die Verfahrenshandlung auch noch nach Fristablauf vorgenommen werden, soweit und solange der geordnete Verfahrensgang dies nicht ausschliesst (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3454/2010 vom 19. August 2011 E. 2.3.1 m.w.H.).

**3.1.2** Vorliegend ist unbestritten, dass die Vorinstanz die 20-Tages-Frist nicht eingehalten hat. Da sie aber die Verfügung wenige Tage nach Ablauf der Frist erlassen hat – mithin vor Erhebung der vom Beschwerdeführer sinngemäss erhobenen Rechtsverzögerungsbeschwerde – fehlt es an dessen schutzwürdigem Interesse an der Prüfung unter dem Aspekt der Rechtsverzögerung. Soweit die Rüge auf das formell nicht korrekte Verfahren abzielt, ist darauf hinzuweisen, dass es angesichts der Verzögerung von wenigen Tagen unverhältnismässig wäre, die Aufhebung der Verfügung aufgrund der Fristverletzung in Betracht zu ziehen. Die Fristverletzung ist aber bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen (vgl. E. 8).

**3.2** Weiter rügt der Beschwerdeführer die seiner Auffassung nach teilweise unkorrekte Darstellung des Sachverhalts. Er bezieht sich hierbei namentlich auf fehlende Hinweise auf das Verhalten der Vorinstanz im Schlichtungsverfahren, auf die Reihenfolge der Darstellung der Ablehnungsgründe, die fehlende Begründungsdichte sowie nachträglich vorgebrachte Begründungen.

**3.2.1** Als unvollständig erweist sich die Sachverhaltsfeststellung, wenn nicht alle für den Entscheid rechtserheblichen Umstände abgeklärt und ordnungsgemäss darüber Beweis erhoben wurde, als unrichtig, wenn der Verfügung ein aktenwidriger Sachverhalt zugrunde gelegt wird (BVGE 2012/12 E. 5.1). Die Vorinstanz ist nicht von einem falschen Sachverhalt ausgegangen, hat aber darauf verzichtet, die Verfahrensgeschichte detailgetreu darzustellen. Dies ist indes auch nicht erforderlich. Vielmehr genügt es, wenn sie sich auf die entscheidwesentlichen Punkte konzentriert, was vorliegend zu bejahen ist.

**3.2.2** Ebenfalls nicht zu beanstanden ist die Begründungsdichte. Das rechtliche Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Die Pflicht einer Behörde, ihren Entscheid zu begründen, bedeutet aber nicht, dass sie sich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken; der Bürger soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat (BGE 134 I 83 E. 4.1), damit er gegebenenfalls den Entscheid sachgerecht anfechten kann. Zwar ist die Begründung in der angefochtenen Verfügung eher knapp gehalten; sie erlaubt dem Beschwerdeführer aber dennoch, zielgerichtet Beschwerde zu führen.

**3.2.3** Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Begehren nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Deshalb ist dem Antrag des Beschwerdeführers, die Vorinstanz sei auf die ursprünglich zwei genannten Ausschlussgründe der Verweigerung des Zugangs zum beantragten Dokuments zu behaften und die nachträglich dazugekommenen Ausschlussgründe seien aus dem Recht zu weisen, nicht zu folgen.

**3.3** Als Zwischenergebnis ist folglich festzuhalten, dass der Beschwerdeführer mit seinen formellen Rügen nicht durchdringt.

**4.**

**4.1** Sodann ist zu klären, ob der Beschwerdeführer auch eine inhaltliche Überprüfung der angefochtenen Verfügung beantragt. Dies ist nicht ohne Weiteres klar, zumal er in seiner Beschwerde zunächst schreibt, diese sei

nicht als materielle Stellungnahme zu verstehen und somit seien in materiell-rechtlicher Hinsicht bewusst auch keine Anträge gestellt worden. Sein Interesse richte sich auf die Durchsetzung eines in formeller Hinsicht korrekten Verfahrens nach BGÖ und eine ausführliche (materielle) Äusserung erfolge im neu anzusetzenden Schlichtungsverfahren (Beschwerdeschrift S. 3 f.; Stellungnahme S. 2). Dennoch nimmt er inhaltlich Stellung (Beschwerdeschrift S. 4, Stellungnahme S. 12–17, Schlussbemerkungen S. 8–14 sowie Ergänzungen zu den Schlussbemerkungen). Da er zudem in seinem Beschwerdeantrag 2 die Aufhebung der Verfügung beantragt, ist davon auszugehen, dass er sinngemäss auch eine inhaltliche Überprüfung der angefochtenen Verfügung beantragt.

**4.2** Das Öffentlichkeitsgesetz ist am 1. Juli 2006 in Kraft getreten. Durch die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Zugang zu amtlichen Dokumenten wurde hinsichtlich der Verwaltungstätigkeit ein Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt hin zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt vollzogen (Art. 6 Abs. 1 BGÖ; vgl. dazu BGE 133 II 209 E. 2.1; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, in: Kommentar BGÖ, a.a.O. Art. 6 Rz. 1 ff.). 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; statt vieler aus der neuern Praxis Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2064/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 3). Grundsätzlich hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Damit 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 136 II 399 E. 2.1, 133 II 209 E. 2.1; BVGE 2011/52 E. 3; statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4962/2012 vom 22. April 2013 E. 4). Es obliegt entsprechend nicht mehr dem freien Ermessen der Behörden, ob sie Informationen oder Dokumente zugänglich machen wollen oder nicht.

**4.3** Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann jedoch eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ) oder wenn ein Ausnahmefall gemäss Art. 8 BGÖ vorliegt (s.a. BGE 136 II 399 E. 2). Aufgrund des in Art. 6 Abs. 1 BGÖ

festgeschriebenen Öffentlichkeitsprinzips besteht eine Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Dies führt zu einer Umkehr der Beweislast. Zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs muss deshalb die Behörde beweisen, dass die in Art. 7 und 8 BGÖ aufgestellten Ausnahmefälle gegeben sind (BVGE 2011/52 E. 6; eingehend aus der neueren Praxis Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5489/2012 vom 6. Oktober 2013 E. 4–7; MAHON/GONIN, in: Kommentar BGÖ, a.a.O., Art. 6 Rz. 11).

**5.**
Die Verfahrensbeteiligten vertreten unterschiedliche Ansichten darüber, ob hier eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip vorliegt. Nachfolgend werden diese zusammengefasst dargestellt:

**5.1** Die Vorinstanz begründet die Zugangsverweigerung hauptsächlich mit den laufenden Verhandlungen mit dem Kanton Nidwalden über die inskünftige Nutzung des Militärflugplatzes. Sie argumentiert insbesondere, für den geplanten Verkauf seien folgende Eckpunkte definiert worden: Verkaufsfläche, Verkaufspreis, Rückbau und Rekultivierung nicht mehr benötigter Anlageteile sowie die Beteiligung des Bundes an den nötigen Massnahmen für die Umsetzung der Generellen Entwässerungsplanung. Gleichzeitig mit dem Kaufvertrag für die vom Bund nicht mehr benötigten Landflächen solle eine Benutzungsvereinbarung über die bestehende Flugplatzinfrastruktur abgeschlossen werden. Darin solle sich der Bund verpflichten, dem Kanton die Hauptpiste und weitere beim Bund verbleibende Infrastrukturanlagen zu Gunsten der Zivilluftfahrt zur Verfügung zu stellen. Im Gegenzug habe der Kanton für den Unterhalt derselben zu sorgen. Ein allfälliger Erwerber müsse bereit sein, die bestehende Benutzungsvereinbarung zu übernehmen, weshalb diese eine wesentliche Verhandlungsgrundlage darstelle.

Ohne umfassende Kenntnisse der vielschichtigen Gesamtsituation um den Weiterbetrieb des Flugplatzes seien die in der Benutzungsvereinbarung getroffenen Abreden, insbesondere in finanzieller Hinsicht, im Fall einer öffentlichen Zugänglichmachung für die Öffentlichkeit nur schwierig nachvollziehbar. Die Genehmigung eines allfällig getätigten Verkaufsgeschäfts obliege vorliegend der Versammlung der Genossenschaftskorporationen, dem Landrat des Kantons Nidwalden bzw. der zuständigen Behörde des Bundes. Selbst wenn der Verkauf zustande kommen würde, sei die Genehmigung letztlich ein politischer Entscheid und die Einsicht deshalb mindestens bis zur Genehmigung zu verweigern.

Der Benutzungsvereinbarung komme für den gemischten zivil und militärischen Betrieb präjudizielle Wirkung zu. Eine Veröffentlichung würde die politische Willensbildung aller beteiligten Behörden und Gemeinwesen beeinträchtigen. Zudem würde eine Offenlegung auch die Interessen des Kantons Nidwalden tangieren und somit das Verhältnis von Bund und Kanton Nidwalden belasten. Weiter sei der Benutzungsvertrag unter privatrechtlichen Aspekten parteiöffentlich, nicht aber publikumsöffentlich. Mit der Publikation des Vertrags würde seitens der Beschwerdegegnerin das Geschäftsgeheimnis verletzt.

**5.2** Der Beschwerdeführer argumentiert im Wesentlichen, für den Begriff Sleeping Base (vgl. Sachverhalt Bst. A) fehle es an einer gesetzlichen Grundlage. Es handle sich offensichtlich um ein politisch motiviertes Spezial-Konstrukt, das eine direkte und/oder indirekte Bevorteilung von aviatischen Drittnutzern auf dem Militärflugplatz erlaube und fördere, worunter beispielsweise die Nutzung der Anlage in Form von Naturalleistungen und der Fluss von Cash von Bern nach Nidwalden fallen dürften. Soweit die Vorinstanz argumentiere, die in der Benutzungsvereinbarung getroffenen Abreden seien für die Öffentlichkeit nur schwierig nachvollziehbar, sei zu bemerken, dass eventuell die finanziellen Vorteile der Beschwerdegegnerin so schwierig nachvollziehbar seien, dass die Vorinstanz und weitere Beteiligte in Verlegenheit kämen. Im Übrigen sei die politische Willensbildung bereits abgeschlossen.

Zur Relevanz der Benutzungsvereinbarung für die Handänderung führt er namentlich an, der überwiegende nördliche Teil des Flugplatzes verbleibe im Sonderstatus Sleeping Base weiterhin im Eigentum des Bundes. Da er zivilaviatisch mitgenutzt werde, erfordere dies eine Benutzungsvereinbarung, und zwar unabhängig davon, ob der Bund den überwiegenden südlichen Teil des Militärflugplatzes Buochs abstosse und wann dies geschehe. Die Relevanz der Benutzungsvereinbarung im Hinblick auf eine Handänderung des südlichen Teils sei faktisch gleich Null. Vielmehr sei dann für die Nutzung dieser Flächen und Immobilien durch die Zivilaviatik gar keine Benutzungsvereinbarung mehr notwendig, weil die Eidgenossenschaft nicht mehr Eigentümerin des abgestossenen Teils sei.

Es sei weder umsetzbar noch praktikabel, dass ein allfälliger Erwerber bereit sein müsse, die bestehende Benutzungsvereinbarung mit allen Rechten und Pflichten zu übernehmen. Aufgrund der Rechtslage, wonach bei einem Militärflugplatz bei einer zivilen Nutzung eine Benutzungsvereinbarung zwischen dem VBS und dem zivilen Flugplatzhalter erforderlich

sei, sei nicht nachvollziehbar, weshalb ein potenzieller Käufer des vorwiegend südlichen Teils (beispielweise die vorkaufsberechtigten Korporationen) in der Benutzungsvereinbarung für den nördlichen Teil, also des weiterhin im Eigentum des Bundes verbleibenden Teils, den Bund ablösen können sollte oder müsste. Denn die Korporationen könnten weder die Rolle des Bundes noch jene der Beschwerdegegnerin als Flugplatzhalter und damit auch nicht die Rechte und Pflichten der Benutzungsvereinbarung übernehmen. Es überzeuge daher auch keineswegs, wenn argumentiert werde, die Entwässerung sowie der Unterhalt und Investitionen seien in der Benutzungsvereinbarung zu regeln. Was in einen Kaufvertrag oder eine allfällige Benutzungsvereinbarung für jenen Teil des Militärflugplatzes gehöre, der vorläufig im Eigentum des Bundes verbleibe, sei davon abhängig, wie sich die gesamte Kauf- resp. Verkaufssumme zusammensetze bzw. welche Beträge darin berücksichtigt worden seien.

**5.3** Die Beschwerdegegnerin betont hauptsächlich, die bisherigen Benutzungsvereinbarungen dienten als Grundlage für die Verhandlungen. Die Benutzungsvereinbarung würde sämtliche Flächen auf dem Flugplatz betreffen, die dann auch wieder Grundlage der Verhandlungen zwischen dem Bund und dem Kanton einerseits bzw. dem Bund und den Genossenkorporationen andererseits seien. Unabhängig vom Ausgang der Verhandlungen müsse der Benutzungsvertrag ab dem 1. Januar 2014 verlängert oder erneuert werden. Nach einem allfälligen Übertrag der Flächen südlich der Hauptpiste an die Genossenkorporation Buochs müsste sie, d.h. die Beschwerdegegnerin, auch mit Letzterer einen neuen Benutzungsvertrag abschliessen. Das Vorbringen des Beschwerdeführers, die Relevanz der Benutzungsvereinbarung sei im Hinblick auf eine Handänderung des südlichen Teils des Flugplatzes faktisch gleich Null, sei unter diesem Aspekt ohne jegliche Bedeutung. Tatsache sei im Gegenteil, dass zwischen den zukünftigen Eigentümern und ihr neue Benutzungsvereinbarungen auszuhandeln und abzuschliessen seien; eventuell müsste für den Fall, dass sich die Parteien noch nicht einigen könnten, der bisherige Benutzungsvertrag verlängert oder angepasst werden. Die bisherigen Benutzungsvereinbarungen würden dabei in jedem Fall als Verhandlungsgrundlage dienen.

Ihrer Ansicht nach erübrigt es sich folglich (trotz ausdrücklicher Aufforderung durch das Bundesverwaltungsgericht; Zwischenverfügung vom 17. Juli 2013), sich zur möglichen Beeinträchtigung allfälliger Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse oder zur Beeinträchtigung der

Wahrung der Privatsphäre Dritter zu äussern (Stellungnahme vom 5. September 2013 S. 11).

**6.**
Nachfolgend ist zu prüfen, ob vorliegend ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 oder Art. 8 BGÖ (vgl. vorne E. 4.3) verwirklicht wurde.

**6.1** Im Vordergrund der Argumentation der Verfahrensbeteiligten steht hierbei Art. 8 Abs. 4 BGÖ. Diese Regelung schliesst amtliche Dokumente über Positionen in laufenden oder künftigen Verhandlungen mit der Formulierung "sind in keinem Fall zugänglich" vom Öffentlichkeitsprinzip aus. Dies ist darin begründet, dass keine Verhandlung wirkungsvoll geführt werden kann, wenn eine Partei von Anfang an gezwungen werden könnte, ihre Karten auf den Tisch zu legen (Botschaft Öffentlichkeitsgesetz, a.a.O., 2015; vgl. BVGE 2011/52 E. 6.2.1 und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3631/2009 vom 15. September 2009 E. 3.5.2; MAHON/GONIN, Kommentar BGÖ, a.a.O., Art. 8 Rz. 46). Die Praxis hat sich bislang wenig mit Art. 8 Abs. 4 BGÖ befasst (vgl. immerhin die soeben genannten Entscheide, die aber aufgrund anders gelagerter Konstellationen nicht direkt mit dem vorliegenden Fall vergleichbar sind). Unter Verhandlungen werden alle Arten von Verhandlungen verstanden, sofern sie laufend sind oder in absehbarer Zeit laufend sein werden (MAHON/GONIN, Kommentar BGÖ, a.a.O., Art. 8 Rz. 48 f. m.H.). Gemäss Lehre erfasst Art. 8 Abs. 4 BGÖ nicht alle Dokumente über die entsprechenden Verhandlungen, sondern nur solche "über Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen". Nicht davon erfasst sind z.B. rein beschreibende Dokumente, die sich weder mit Verhandlungspositionen noch mit Einschätzungen zum Verhandlungsprozess befassen. Sodann müssen die fraglichen Informationen von Bedeutung für die Verhandlungsstrategie bzw. den Fortgang des Verhandlungsprozesses sein (MAHON/GONIN, Kommentar BGÖ, a.a.O., Art. 8 Rz. 50).

Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass seit längerer Zeit Verhandlungen über die künftige Nutzung resp. den Verkauf einzelner Teile des Flugplatzes Buochs geführt werden. Dieses Tatbestandselement des Art. 8 Abs. 4 BGÖ ist folglich erfüllt. Fraglich ist aber, ob es sich beim nachgefragten Benutzungsvertrag mit Anhängen um ein Dokument "über Positionen" handelt. Die Benutzungsvereinbarung ist ein Dokument, dessen Gegenstand der Flugplatz Buochs ist. Sie ist aber kein internes Dokument der Behörde, das eine Position oder Strategie für die laufenden Verhandlungen festhält. Vielmehr handelt es sich um einen vor Jahren

abgeschlossenen Vertrag, der die vorläufige Nutzung regelt. Inwiefern darin Informationen enthalten sind, welche die Vertragsverhandlungen gefährden würden, ist nicht ersichtlich: Zum einen geht es darin einzig um die aktuellen Nutzungsmodalitäten, nicht um den Kaufpreis oder die zu veräussernden Flächen. Zum andern muss sein Inhalt, soweit er Gegenstand der künftigen Verträge sein soll, auch den Vertragspartnern bekannt gemacht werden (sofern ihnen der Inhalt noch nicht bekannt ist), da sie sich andernfalls nicht dazu äussern können. Demzufolge handelt es sich beim hier umstrittenen Vertrag nicht um ein Dokument über Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen. Somit darf die Einsicht in dieses Dokument nicht gestützt auf Art. 8 Abs. 4 BGÖ verwehrt werden.

**6.2** Gemäss Art. 8 Abs. 2 BGÖ dürfen amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid getroffen ist, für den sie eine Grundlage darstellen. Das Recht auf Zugang wird demnach nur befristet verweigert und prinzipiell wiederhergestellt, sobald der fragliche Entscheid getroffen ist (MAHON/GONIN, Kommentar BGÖ, a.a.O., Art. 8 Rz. 32). Dabei muss ein solches Dokument einen direkten und unmittelbaren Zusammenhang mit einem konkreten Entscheid aufweisen und zugleich für diesen Entscheid von beträchtlichem materiellem Gewicht sein, damit nicht über diesen Gesetzesartikel der Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes ausgehebelt wird (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 5.2 m.w.H.; vgl. auch MAHON/GONIN, Kommentar BGÖ, a.a.O., Art. 8 Rz. 30).

Inwiefern es sich beim Benutzungsvertrag um eine Grundlage im Sinn von Art. 8 Abs. 2 BGÖ handelt, vermag die Vorinstanz, der für die Geltendmachung von Ausnahmetatbeständen vom Öffentlichkeitsprinzip die Beweislast obliegt (siehe vorne E. 4.3), nicht hinreichend konkret darzulegen. Auch wenn es in der Benutzungsvereinbarung vom Regelungsgegenstand her um die Flugplatznutzung geht, ist nicht ersichtlich, weshalb es sich um ein Dokument handeln soll, das von so grossem Gewicht für die Entscheidfindung ist, dass eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsgesetz gerechtfertigt wäre.

**6.3** Eine Ausnahme vom Prinzip der Öffentlichkeit nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ gilt, wenn durch den Zugang die freie Meinungs- und Willensbildung einer diesem Gesetz unterstellten Behörde, eines anderen legislativen oder administrativen Organs oder einer gerichtlichen Instanz wesentlich beeinträchtigt werden kann. Es ist legitim dafür zu sorgen, dass die Behörden ihre Entscheidungen vorbereiten, ihre Arbeit planen,

ihre Strategie festlegen, Alternativen prüfen und Vereinbarungen aushandeln können, ohne dem Druck der Medien oder der öffentlichen Meinung ausgesetzt zu sein (BERTIL COTTIER/RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Kommentar BGÖ, a.a.O., Art. 7 Rz. 13). Der Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung soll verhindern, dass die Verwaltung durch eine verfrühte Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter allzu starken Druck der Öffentlichkeit gerät, wodurch die Bildung einer eigenen Meinung und eines eigenen Willens verhindert werden könnte. Bei der Beurteilung dieses Tatbestands ist zu beachten, dass eine wesentliche Beeinträchtigung der freien Willensbildung erforderlich ist, es genügt also nicht jede Beeinträchtigung (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 7 Rz. 15 f.; zum Ganzen auch BVGE 2011/52 E. 6.1). So entschied das Bundesverwaltungsgericht, das blosse Risiko, eine heftige und möglicherweise kontroverse öffentliche Auseinandersetzung zu provozieren, sei kein Verweigerungsgrund (BVGE 2011/52 E. 6.1.5 m.H.).

Ob die relevanten Entscheide bereits gefallen sind, wie der Beschwerdeführer vorbringt, lässt sich vorliegend nicht beurteilen, zumal die langjährigen Verhandlungen immer noch andauern. Es mag zutreffen, dass eine Zugänglichmachung Kontroversen mit sich bringt und der Inhalt der Benutzungsvereinbarung nicht einfach nachvollziehbar ist, wie die Vorinstanz befürchtet. Vor dem Hintergrund der genannten Rechtsprechung (BVGE 2011/52 E. 6.1) genügt dies aber nicht als Verweigerungsgrund. Insbesondere ist vorliegend nicht dargetan, weshalb die Schwelle der "wesentlichen" Beeinträchtigung, die eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip rechtfertigen würde, erreicht sein soll.

**6.4** Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird sodann eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ). Bei den Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen handelt es sich nicht um alle Geschäftsinformationen, über welche die Verwaltung verfügt, sondern nur um wesentliche Daten, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken bzw. dazu führen würden, dass dem betroffenen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil genommen wird (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 8.2, A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 6.2 f.; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Kommentar BGÖ, a.a.O., Art. 7 Rz. 41 ff. je mit Hinweisen).

Wie in Erwägung 5.1 dargelegt, ist die Vorinstanz der Auffassung, eine Publikation des Benutzungsvertrags würde das Geschäftsgeheimnis der Beschwerdegegnerin verletzen. Die Beschwerdegegnerin selber verzichtet darauf, sich dazu zu äussern (E. 5.3). Da es sich beim hier interessierenden Vertrag um ein Dokument handelt, für welches das Öffentlichkeitsgesetz anwendbar ist (siehe vorne E. 1.2.1), obliegt die Beweislast für ein Vorliegen von Ausnahmen der Vorinstanz resp. hier auch der Beschwerdegegnerin. Diese legen indes nicht überzeugend dar, weshalb im konkreten Fall Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ verwirklicht sein soll. Da auch die Akten keine entsprechenden Schlüsse nahe legen, ist eine Ausnahme gestützt auf diese Rechtsgrundlage abzulehnen.

**6.5** Für die Verwirklichung der Übrigen in Art. 7 Abs. 1 BGÖ genannten Tatbestände liegen keine Hinweise vor. So ist insbesondere zu wenig dargetan, inwiefern eine Zugänglichmachung die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen (Bst. e) beeinträchtigen könnte.

**6.6** Mit der Beschwerdegegnerin als Partnerin der Benutzungsvereinbarung ist eine (juristische) Person, die nicht der Bundesverwaltung angehört, betroffen. Es bleibt deshalb zu prüfen, ob durch den Zugang zum Benutzungsvertrag die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann und deshalb der Zugang gemäss Art. 7 Abs. 2 BGÖ eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden darf. Wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt, darf ausnahmsweise der Zugang zu solchen Daten erfolgen. Hier verfügt die Behörde demnach über einen grösseren Ermessenspielraum als nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Kommentar BGÖ, a.a.O., Art. 7 Rz. 50; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 9.1). Die Öffentlichkeitsverordnung konkretisiert die Interessenabwägung: So kann u.a. nach Art. 6 Abs. 2 Bst. c VBGÖ das öffentliche Interesse namentlich überwiegen, wenn die Person, deren Privatsphäre durch die Zugänglichmachung beeinträchtigt werden könnte, zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung steht, aus der ihr bedeutende Vorteile erwachsen.

Die Beschwerdegegnerin hat auf eine Stellungnahme zur Frage, ob eine Zugänglichmachung die Privatsphäre Dritter beinträchtigen könnte, verzichtet (vgl. E. 5.3). Die Vorinstanz hält ohne eingehendere Ausführungen fest, die Interessen an einer Nichtzugänglichmachung würden überwiegen; namentlich würde das Bekanntwerden der finanziellen Belange gemäss Ziff. 7.3 der Benutzungsvereinbarung in die Privatsphäre der Be-

schwerdegegnerin als juristische Person eingreifen. Der Beschwerdeführer äussert sich nicht näher zu diesem Thema.

Bei der Interessenabwägung fällt zunächst ins Gewicht, dass der Beschwerdegegnerin in der Benutzungsvereinbarung Rechte für die Nutzung eines Flugplatzes, der sich im Eigentum des Bundes befindet, eingeräumt werden. Aufgrund dieser Vereinbarung ist die Vermutung des Verordnungsgebers nach Art. 6 Abs. 2 Bst. c VBGÖ zu beachten, zumal die Beschwerdegegnerin aufgrund der Vereinbarung in einer rechtlichen Beziehung zur Vorinstanz steht und ihr daraus möglicherweise bedeutende Vorteile erwachsen. Vorliegend besteht ein Interesse der Öffentlichkeit daran, die Bedingungen der Flugplatznutzung zu erfahren, da es hierbei um die Nutzung eines Geländes geht, das dem Bund gehört. Dieses Interesse überwiegt jenes der Beschwerdegegnerin an einer Verweigerung des Zugangs.

**6.7** Fraglich ist, ob der Zugang in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips vollumfänglich oder bloss eingeschränkt zu gewähren ist oder Angaben zu anonymisieren sind (Art. 9 BGÖ; vgl. im Zusammenhang mit dem Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten BGE 133 II 209 E. 2.3.3 sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 9.3). Die Verfahrensbeteiligten äussern sich nicht dazu.

Eine Anonymisierung nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ steht vorliegend nicht zur Diskussion, da bekannt ist, wer Vereinbarungspartei ist und der Vertrag abgesehen von den Nutzungsmodalitäten keine Informationen über die Beschwerdegegnerin als juristische Person enthält. Sofern überhaupt davon auszugehen ist, dass die Benutzungsvereinbarung Personendaten enthält, verweist Art. 9 Abs. 2 BGÖ auf Art. 19 DSG. Gemäss Art. 19 Abs. $1^{bis}$ DSG, mit welchem eine Koordinationsnorm für die Regelung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten geschaffen wurde (eingehend BVGE 2011/52 E. 7.1.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 7.2.3 und A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 10.1 je m.w.H.), dürfen Bundesorgane gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten bekannt geben, wenn die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b).

Vorliegend kann offen bleiben, ob es sich beim Vertragsinhalt um Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes handelt (vgl. Art. 3 Bst. a DSG; eingehend zu diesem Begriff und dessen Bedeutung im Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsgesetz BVGE 2011/52 E. 7.1 und aus der neusten Praxis Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 9.2), da die Voraussetzungen des Art. 19 Abs. $1^{bis}$ DSG erfüllt sind: Da es sich bei der Benutzungsvereinbarung um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ handelt (vgl. vorne E. 1.2.1), liegt ein hinreichender Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nach Art. 19 Abs. $1^{bis}$ Bst. a DSG vor (eingehend BVGE 2011/52 E. 7.1.1 und aus der neusten Praxis Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 7.2.3 und A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 10.1 je m.w.H.). Für das überwiegende öffentliche Interesse, das nach Art. 19 Abs. $1^{bis}$ Bst. b DSG erforderlich ist, kann auf die in der vorangehenden Erwägung gemachten Ausführungen verwiesen werden.

Eine Abdeckung bestimmter Angaben aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips würde das Einsichtsgesuch ins Leere laufen lassen, da gerade die Details der Vereinbarung von öffentlichem Interesse sein dürften. Damit wäre eine Abdeckung nicht dazu geeignet, das Ziel des Öffentlichkeitsgesetzes, die Transparenz zu fördern (Art. 1 BGÖ), zu erreichen. Zudem erscheint es zumutbar, wenn keine Angaben abgedeckt werden, zumal die Beschwerdegegnerin keine dem entgegenstehende Argumente vorbringt. Somit ist auch vor dem Hintergrund des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes die gesamte Vereinbarung mit Anhängen ohne Abdeckungen zugänglich zu machen.

**6.8** Folglich ist im hier zu beurteilenden Fall keiner der Ausnahmetatbestände nach Art. 7 oder Art. 8 BGÖ erfüllt, der es rechtfertigen würde, die Benutzungsvereinbarung mit Anhängen nicht zugänglich zu machen.

**7.**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer mit seinen materiellen, nicht aber den formellen Rügen durchdringt. Da er aber inhaltlich zu seinem Ziel gelangt, die begehrten Dokumente einsehen zu können, obsiegt er vollumfänglich.

**8.**
Abschliessend ist über die Verlegung der Verfahrenskosten und die Ausrichtung einer Parteientschädigung zu entscheiden.

**8.1** Die Verfahrenskosten sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der Vorinstanz werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Obsiegen und Unterliegen im Prozess ist grundsätzlich nach den Rechtsbegehren der Beschwerde führenden Partei, gemessen am Ergebnis der Anfechtung des vorinstanzlichen Entscheids, zu beurteilen (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Basel 2013, Rz. 4.43). Beim vorliegenden Verfahrensausgang ist die Beschwerdegegnerin unterliegend, da sie sich gegen die Herausgabe der Dokument gestellt hat. Da allerdings die Nichteinhaltung der Frist durch die Vorinstanz (vgl. vorne E. 3.1.2) auch Anlass zum vorliegenden Verfahren gab, und dies nicht der Beschwerdegegnerin anzulasten ist, sind ihr reduzierte Verfahrenskosten aufzuerlegen. Diese sind von gesamthaft Fr. 2'500.– auf Fr. 1'500.– zu reduzieren. Dem Beschwerdeführer ist nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'500.– zurückzuerstatten. Hierzu hat er dem Bundesverwaltungsgericht seine Kontoangaben anzugeben.

**8.2** Dem nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 4.65 ff.).

## Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

**1.**
Die Beschwerde wird gutheissen, soweit darauf eingetreten wird, und die Verfügung der Vorinstanz vom 4. März 2013 wird aufgehoben. Dem Beschwerdeführer wird Zugang zur Benutzungsvereinbarung vom 13. April 2011 sowie zum Nachtrag 1 vom 10. Dezember 2012 samt allen Anhängen und Beilagen gewährt.

**2.**
Die reduzierten Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.

**3.**
Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'500.– ist ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aus der Gerichtskasse zurückzuerstatten. Hierzu hat er dem Gericht seine Kontoangaben bekannt zu geben.

**4.**
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**5.**
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 839-01; Einschreiben)
– das Generalsekretariat VBS (Gerichtsurkunde)
– den EDÖB z.K.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

| Der vorsitzende Richter: | Die Gerichtsschreiberin: |
|---|---|
| Markus Metz | Nina Dajcar |

## Rechtsmittelbelehrung:

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

Versand: