



Bern, 23. März 2023

Empfehlung nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes

im Schlichtungsverfahren zwischen

**X. __
(Antragstellerin)**

und

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL

I Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Im Bereich der Zivilluftfahrt ist die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein durch den Notenaustausch vom 27. Januar 2003 betreffend die Zusammenarbeit der schweizerischen und der liechtensteinischen Behörden im Bereich der Zivilluftfahrt (SR 0.748.095.14) geregelt. Das in der Schweiz für die Zivilluftfahrt zuständige Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL und die zuständige liechtensteinische Behörde treffen sich gemäss BAZL jährlich zu einer Koordinationssitzung, in der Informationen unter anderem über Rechtsetzungsprojekte, Verwaltungsverfahren und sonstige Dossiers mit Bezug zur Zivilluftfahrt ausgetauscht werden.
2. Die Antragstellerin (Unternehmen) ersuchte durch ihren Anwalt am 24. Oktober 2022 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim BAZL um Zugang zu den "Protokolle[n] der Koordinationssitzungen zwischen dem BAZL und den liechtensteinischen Behörden für die Jahre 2018 bis 2022". Sie teilte dem BAZL mit: "Diese Protokolle sind mir ungeschwärzt zuzustellen oder, falls Sie der Ansicht sind, dass der eine oder andere Teil des einen oder anderen Protokolls geschwärzt werden muss, ersuche ich Sie, mir mitzuteilen, aus welchen Gründen die Schwärzung gerechtfertigt ist."
3. Am 17. November 2022 nahm das BAZL zum Zugangsgesuch Stellung und schob den Zugang zum Protokoll des Jahres 2022 auf, da "das diesjährige Protokoll [...] noch nicht fertiggestellt [ist]". Zu den Protokollen der Jahre 2018 bis 2021 gewährte das BAZL einen Teilzugang. Zum einen seien "Personendaten in den Dokumenten [...] gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ geschwärzt" worden. Das BAZL habe zum anderen "nach Rücksprache mit den Vertreter*innen des Fürstentums Liech-

tenstein weitere Schwärzungen vorgenommen. Diese stehen im Zusammenhang mit den Ausnahmen gem. Art. 7 Abs. 1 Bst. a und d sowie Art. 8 Abs. 2 BGÖ. Einerseits betreffen gewisse Informationen laufende Geschäfte, die pendente politische oder administrative Entscheide beinhalten, und eine Offenlegung zum heutigen Zeitpunkt würde die freie Meinungs- und Willensbildung der Schweizer sowie der liechtensteinischen Behörden wesentlich beeinträchtigen (Art. 7 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 8 Abs. 2 BGÖ). Zudem würde eine Offenlegung die internationale Beziehung zum Fürstentum Liechtenstein beeinträchtigen (Art. 7 Abs. 1 Bst. d)."

4. Mit Schreiben vom 18. November 2022 forderte die Antragstellerin das BAZL auf, "mir unverzüglich und bis spätestens 24. November 2022 die ungeschwärzten Protokolle der Jahre 2018, 2019 und 2021 zu übermitteln". Das Protokoll des Jahres 2020 habe die Antragstellerin in der Zwischenzeit anderweitig erhalten.
5. Am 30. November 2022 reichte die Antragstellerin durch ihren Anwalt einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Die Antragstellerin ist der Auffassung, dass das BAZL das Protokoll der Koordinationssitzung des Jahres 2022 "mehr als fünfeinhalb Monate nach der Koordinationssitzung vom 13. Juni zu Unrecht zurückhält". Zudem hinge "die Schwärzung der Protokolle von 2019 und 2021 mit Kompetenzproblemen" zusammen.
6. Mit Schreiben vom 2. Dezember 2022 bestätigte der Beauftragte gegenüber der Antragstellerin den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags das BAZL dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
7. Am 9. Dezember 2022 und am 13. Dezember 2022 reichte das BAZL dem Beauftragten die Protokolle der Jahre 2018 – 2021 ein. Am 16. Dezember 2022 reichte es das noch nicht fertiggestellte Protokoll des Jahres 2022 und darüber hinaus eine ergänzende Stellungnahme ein. Darin führte es unter anderem aus, dass "anlässlich von jährlichen Treffen zwischen dem BAZL und der für das Thema der Zivilluftfahrt zuständigen Stelle des Fürstentums Liechtenstein, aktuell dem Amt für Hochbau und Raumplanung, [...] gemeinsame Themen erläutert [werden] wie z.B. die gegenseitige Information über laufende Rechtsetzungsprojekte, aktuelle Dossiers oder über laufende Verfahren." Das Hauptaugenmerk der Zusammenarbeit liege auf der Sicherheit der Zivilluftfahrt im Fürstentum Liechtenstein sowie auf der korrekten Umsetzung von luftrechtlichen Vorschriften durch die betroffenen Unternehmen und Personen im Fürstentum Liechtenstein. Das BAZL nehme "diese Rolle im Auftrag des Fürstentums Liechtenstein" wahr.
8. Am 20. Dezember 2022 fand eine Schlichtungsverhandlung statt, in welcher sich die Antragstellerin und das BAZL über den Verzicht der Bekanntgabe der in den Protokollen enthaltenen Namen und Funktionen von natürlichen Personen einigen konnten. Zudem gewährte das BAZL den Zugang zu in der Schlichtungsverhandlung vereinbarten Passagen der Protokolle. Die Antragstellerin grenzte den Gegenstand des weiteren Verfahrens auf die Protokolle des Jahres 2019, Seiten 4–6, und des Jahres 2021, Punkt 3 (Seite 2), sowie auf das Protokoll des Jahres 2022 ein.
9. Am 31. Januar 2023 teilte das BAZL der Antragstellerin mit, dass es Seite 6 des Protokolls des Jahres 2019 sowie Teile der Seite 2 des Protokolls des Jahres 2021 zugänglich mache. Zudem gewähre es einen Teilzugang zum Protokoll des Jahres 2022. Es hält fest: "Gemäss Vereinbarung an der Schlichtungsverhandlung [...] senden wir Ihnen die Protokolle 2019 und 2021 mit den zusätzlich offengelegten Passagen (gelb markiert). Zudem erhalten Sie das nun vorliegende Protokoll 2022. An den verbleibenden Schwärzungen halten wir fest. Diese betreffen (neben den unbestrittenen Schwärzungen der Personendaten) allesamt hängige Verfahren. Es ist dies insbesondere das Verwaltungsverfahren zur [...] sowie zur [...] und zum [...]. Zudem haben Sie nach vorliegenden Informationen den Protokollauszug 2019, Seite 1 (bis und mit Traktandum 3) sowie die Seiten 3, 4 und 5 (Traktandum 3 [die Antragstellerin]) schon im Rahmen des laufenden Verfahrens erhalten."
10. Am 6. Februar 2023 ergänzte das BAZL auf Rückfrage der Antragstellerin seine Stellungnahme dahingehend, dass die "Schwärzungen aufgrund der laufenden Verfahren betreffend [die Antragstellerin] vorgenommen [wurden]. Es ist dies insbesondere das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren zur [...] sowie zur [...] und zum [...]. Die Schwärzung ergibt sich somit aufgrund von Art. 8 Abs. 2 BGÖ." Der Zugang zu den geschwärzten Inhalten könne erst dann gewährt werden,

wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen sei. Im Übrigen sei "zu beachten, dass dies im Sinne des 'access-to-one-access-to-all-Prinzips' auch für andere Gesuchsteller im Rahmen des BGÖ gilt, solange die Verfahren nicht abgeschlossen sind."

11. Mit Schreiben vom 7. Februar 2023 an den Beauftragten hielt die Antragstellerin an ihren Begehren fest (vgl. Ziff. 8). Sie ist der Ansicht, dass eine "auf Artikel 8 Absatz 2 BGÖ gestützte Ablehnung im Zusammenhang mit den von [dem BAZL] verschwiegenen Verfahren" unzulässig sei; es handle sich um Verfahren, "die es meiner Mandantin nicht vorenthalten kann, da sie sie direkt betreffen." Die Antragstellerin erklärte in dem Schreiben gegenüber dem Beauftragten, dass sie das BAZL auffordere, "alle geschwärzten Passagen, die [die Antragstellerin] betreffen, offenzulegen". Zudem begehrt die Antragstellerin Zugang zum "vollständigen Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2022 [...], damit sie den geschwärzten Inhalt zur Kenntnis nehmen kann."
12. Auf die weiteren Ausführungen der Antragstellerin und des BAZL 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

13. Die Antragstellerin reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim BAZL ein. Dieses verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Die Antragstellerin ist als Teilnehmerin 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).
14. 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

15. 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.²
16. Im Rahmen der Schlichtungsverhandlung konnte eine Einigung über den Verzicht auf Zugang zu den in den Protokollen enthaltenen Namen und Funktionen von natürlichen Personen sowie über den Zugang zu in der Schlichtungsverhandlung vereinbarten Passagen der Protokolle erzielt werden. Soweit sich die Beteiligten einigen konnten, gilt das Verfahren als erledigt (Art. 13 Abs. 3 BGÖ). In der Schlichtungsverhandlung grenzte die Antragstellerin den Gegenstand des Schlichtungsverfahrens auf die geschwärzten Passagen der Protokolle des Jahres 2019, Seiten 4–6, und des Jahres 2021, Punkt 3 (Seite 2), sowie auf das Protokoll des Jahres 2022 ein.
17. Am 31. Januar 2023 teilte das BAZL der Antragstellerin mit, dass es Seite 6 des Protokolls des Jahres 2019 vollständig sowie Seite 2 des Protokolls des Jahres 2021 teilweise zugänglich mache. Zudem gewähre es einen Teilzugang zum Protokoll des Jahres 2022 (Ziff. 9). Der Beauftragte stellt fest, dass die Auszüge der Protokolle, in die bereits Einsicht gewährt wurde, nicht mehr Gegenstand des Schlichtungsverfahrens sind.

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

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

18. Das BAZL hielt in seiner Stellungnahme vom 31. Januar 2023 gegenüber der Antragstellerin an den verbleibenden Schwärzungen in den Protokollen der Jahre 2019, 2021 und 2022 fest. Es führte aus, dass diese Schwärzungen "allesamt hängige Verfahren" der Antragstellerin (s. Ziff. 9 und 10) betreffen. Es sei "dies insbesondere das Verwaltungsverfahren" zu bestimmten Betriebsabläufen und Bewilligungen der Antragstellerin. Zudem habe "[die Antragstellerin] nach vorliegenden Informationen den Protokollauszug 2019, Seite 1 (bis und mit Traktandum 3) sowie die Seiten 3, 4 und 5 (Traktandum 3 [die Antragstellerin]) schon im Rahmen des laufenden Verfahrens erhalten". Die Antragstellerin führte mit Stellungnahme vom 7. Februar 2023 gegenüber dem Beauftragten (Ziff. 11) dazu aus, dass das BAZL "sich auf laufende Verfahren beruft, aber nur eines davon nennt [...], während es die anderen Verfahren verschweigt, auf die sich die betreffenden Passagen in den Protokollen von 2019, 2021 und 2022 beziehen". Es handle sich dabei um Verfahren, "die es meiner Mandantin nicht vorenthalten kann, da sie sie direkt betreffen." Die Antragstellerin äusserte sich gegenüber dem Beauftragten nicht zu der Aussage des BAZL betreffend eine allfällig gewährte Akteneinsicht "im Rahmen des laufenden Verfahrens". Ersucht die Antragstellerin Zugang zu Akten eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens, bei dem sie Parteistellung hat, gilt es, den sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes zu beachten (Art. 3 Abs. 1 BGÖ).
19. Der Ausnahmeregelung gemäss Art. 3 Abs. 1 BGÖ liegt der Gedanke zugrunde, dass das Öffentlichkeitsgesetz dann nicht zur Anwendung gelangen soll, wenn spezialgesetzliche Verfahrensbestimmungen den Zugang zu amtlichen Dokumenten – konkret den Verfahrensakten – regeln, um so eine Normenkollision zu vermeiden.³ Art. 3 Abs. 1 Bst. b BGÖ ist auf erstinstanzliche Verwaltungsverfahren zugeschnitten und widmet sich der Abgrenzung zwischen dem individuellen Anspruch auf Akteneinsicht der Parteien eines erstinstanzlichen Verfahrens einerseits und dem generellen Anspruch jeder Person auf Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Öffentlichkeitsgesetz andererseits. Die Dokumente eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens sind dem Öffentlichkeitsgesetz grundsätzlich unterstellt,⁴ wobei der Zugang in jedem Fall in der Regel erst zu gewähren ist, wenn der verwaltungsrechtliche Entscheid, der das erstinstanzliche Verfahren abschliesst, rechtskräftig ist (vgl. Art. 8 Abs. 2 BGÖ). Vorbehalten ist jedoch die Einsichtnahme durch eine vom erstinstanzlichen Verfahren betroffene Partei; deren individuelles Akteneinsichtsrecht richtet sich nach den entsprechenden Verfahrensgesetzen, in erster Linie Art. 26 und 27 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021), und nach etwaigen Verfahrensvorschriften von Spezialgesetzen bzw. den Einsichtsrechten nach den besagten Gesetzen.⁵
20. Gemäss Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz sind Dokumente eines *Verwaltungsrechtspflege- und Justizverfahren nach Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ*, die zwar in einem weiten Zusammenhang mit einem solchen Verfahren stehen, aber keinen Eingang in die Verfahrensakten im engeren Sinn finden resp. keinen direkten Zusammenhang mit dem zu treffenden Entscheid haben, grundsätzlich nach dem Öffentlichkeitsgesetz zu beurteilen.⁶ Nach Ansicht des Beauftragten bestehen keine Hinweise, dass bei erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren eine im Vergleich zu den Verwaltungsrechtspflege- und Justizverfahren weitergehende Zuordnung zu den Verfahrensakten von amtlichen Dokumenten zulässig sein soll. Um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. b BGÖ vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetz auszunehmen, ist nach Ansicht des Beauftragten ein direkter Zusammenhang zwischen dem nachgesuchten amtlichen Dokument und dem erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren erforderlich. Die Qualifikation eines amtlichen Dokuments als Akte eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens, das keinen direkten, engen Zusammenhang zum Gegenstand des entsprechenden Verfahrens aufweist, würde einem Ausschluss von solchen amtlichen Dokumenten vom Öffentlichkeitsgesetz gleichkommen. Eine solche Einschränkung des sachlichen Geltungsbereichs ist nach Ansicht des Beauftragten daher nicht mit dem Zweck des Öffentlichkeitsprinzips vereinbar.

³ BBl 2003 1989, Urteil des BVerfG A-1675/2016 vom 12. April 2017 E. 4.3.

⁴ BGE 142 II 268 E. 4.2.5.2; Urteil des BVerfG A-458/2020 vom 18. Mai 2020 E. 6.1.

⁵ BBl 2003 1989; SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 3, Rz. 43; Urteil des BVerfG A-4186/2015 vom 28. Januar 2016 E. 3.2.2; Urteil des BVerfG A-458/2020 vom 18. Mai 2020 E. 6.1.

⁶ BBl 2003 2008 f.; Urteil des BVerfG 1C_367/2020 vom 12. Januar 2021 E. 3.4; Urteil vom BVerfG A-3297/2021 vom 20. Januar 2023 E. 4 ff. (Urteil angefochten beim Bundesgericht).

21. Das BAZL macht in seinen Stellungnahmen vom 31. Januar 2023 und 6. Februar 2023 gegenüber der Antragstellerin geltend, dass die noch verbleibenden Schwärzungen hängige Verfahren, "insbesondere das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren" zu bestimmten Betriebsabläufen und Bewilligungen der Antragstellerin betreffen. Zugleich weist das BAZL in seiner Stellungnahme vom 31. Januar 2023 gegenüber der Antragstellerin darauf hin, dass "Sie nach vorliegenden Informationen den Protokollauszug 2019, Seite 1 (bis und mit Traktandum 3) sowie die Seiten 3, 4 und 5 (Traktandum 3 [die Antragstellerin] schon im Rahmen des laufenden Verfahrens erhalten [haben]." Es belegt indessen im Schlichtungsverfahren nicht, dass der Antragstellerin nach dem geltenden Verfahrensrecht tatsächlich Akteneinsicht in diese Informationen gewährt wurde. Die Antragstellerin äussert sich nicht dazu, ob sie Akteneinsicht in die vorliegend nachgefragten Unterlagen ersucht resp. erhalten hat, bestreitet indes die Aussage des BAZL auch nicht.
22. Auch wenn von den Beteiligten nicht bestritten ist, dass die Antragstellerin Partei sie betreffender erstinstanzlicher Verwaltungsverfahren ist, kann der Beauftragte anhand der ihm vorliegenden Informationen nicht abschliessend beurteilen, ob die nachgesuchten Dokumente (Sitzungsprotokolle) Teil der Akten dieser erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren darstellen. Dem Beauftragten liegen auch keine Informationen vor, ob und in welchem Umfang der Antragstellerin nach dem geltenden Verfahrensrecht Akteneinsicht zu den noch geschwärzten Passagen der Protokolle 2019, 2021 und 2022 tatsächlich gewährt wurde.
23. Soweit das BAZL im Rahmen der Akteneinsicht gemäss Art. 26 f. VwVG Einsicht in die nachgesuchten Dokumente gewährt hat, gelangt das Öffentlichkeitsgesetz nicht zur Anwendung (Art. 3 Abs. 1 Bst. b BGÖ).
24. Soweit noch keine Akteneinsicht nach Verwaltungsverfahrensgesetz erfolgt ist, empfiehlt der Beauftragte dem BAZL für die noch verbleibenden Auszüge der Protokolle abzuklären, ob im Zeitpunkt der Zugangsbeurteilung ein oder mehrere erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, bei denen die Antragstellerin Parteistellung hat, bestehen und ob der für die Anwendbarkeit von Art. 3 Abs. 1 Bst. b BGÖ notwendige erforderliche enge Zusammenhang zwischen den nachgesuchten amtlichen Dokumenten und den entsprechenden Verwaltungsverfahren besteht. Kommt das BAZL zum Schluss, dass dies der Fall ist, ist das Zugangsgesuch nach dem geltenden Verfahrensrecht durch das BAZL zu beurteilen.
25. In ihrem Schreiben an den Beauftragten vom 7. Februar 2023 fordert die Antragstellerin das BAZL auf, "alle geschwärzten Passagen, die [die Antragstellerin] betreffen, offenzulegen". Damit bringt die Antragstellerin klar zum Ausdruck, dass sie Zugang zu ihren eigenen Personendaten verlangt. Gemäss Art. 3 Abs. 2 BGÖ richtet sich der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers enthalten, nach dem Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG; SR 235.1). Wie bereits an der Schlichtungsverhandlung vom Beauftragten dargelegt, findet das Öffentlichkeitsgesetz in diesen Fällen keine Anwendung. Das Zugangsgesuch ist, soweit es sich auf Dokumente bezieht, die Personendaten der Antragstellerin betreffen, durch das BAZL unter Berücksichtigung der geltenden Rechtsprechung als Auskunftsbeglehen i.S.v. Art. 8 f. DSG zu beurteilen.⁷
26. *Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Öffentlichkeitsgesetz vorliegend keine Anwendung für die Einsichtnahme der Antragstellerin als Partei in Akten sie betreffender erstinstanzlicher Verwaltungsverfahren (Art. 3 Abs. 1 Bst. b BGÖ) und für ihr Auskunftsrecht nach Art. 8 f. DSG (Art. 3 Abs. 2 BGÖ) findet. Das BAZL beurteilt diese Einsichtsgesuche nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz resp. dem Datenschutzgesetz.*

Soweit angesichts der vorangehenden Ausführungen überhaupt noch Raum für die Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes besteht, ist der Zugang nach den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes zu beurteilen.

Dabei ist Folgendes zu beachten: Wenn die Antragstellerin als Partei eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens Zugang zu amtlichen Dokumenten gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz verlangt, so hat die Behörde dieses Zugangsgesuch wie jedes gleichlautende Zugangsgesuch einer

⁷ Urteil des BGer 4A_277/2020 vom 18. November 2020, E. 5.3.

anderen Person zu beurteilen. Mit anderen Worten kommen der Antragstellerin im Zugangsverfahren nach Öffentlichkeitsgesetz keine weitergehenden Rechte als anderen Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern zu; die Parteistellung der Antragstellerin in einem erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren ist dabei unbeachtlich.

27. Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Die betroffene Behörde hat amtliche Dokumente zugänglich zu machen oder die verlangte Auskunft zu erteilen, es sei denn, sie kann nachweisen, dass ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ erfüllt ist, ein besonderer Fall von Art. 8 BGÖ vorliegt oder die Privatsphäre resp. Personendaten (Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 BGÖ) zu schützen sind. Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten obliegt der zuständigen Behörde bzw. der (angehörten) Drittperson. Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.⁸
28. Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nicht absolut. Die Bestimmungen von Art. 7–9 BGÖ sehen Ausnahmetatbestände vor, bei deren Vorliegen der Zugang zu amtlichen Dokumenten einzuschränken, aufzuschieben oder ganz zu verweigern ist. Erweist sich im Ergebnis eine Einschränkung oder ein Aufschub des Zugangs als gerechtfertigt, so muss die Behörde in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips dafür die möglichst mildeste, das Öffentlichkeitsgesetz am wenigsten beeinträchtigende Form wählen.⁹ Demnach darf der Zugang nicht komplett verweigert oder aufgeschoben werden, wenn ein verlangtes Dokument Informationen enthält, die nach den Ausnahmebestimmungen von Art. 7–9 nicht zugänglich sind. Vielmehr ist in diesem Fall ein eingeschränkter, das heisst teilweiser Zugang zu denjenigen Informationen im Dokument zu gewähren, welche nicht geheim zu halten sind.¹⁰
29. Das BAZL schiebt in seiner Stellungnahme an die Antragstellerin den Zugang zu den verlangten Dokumenten nach Art. 8 Abs. 2 BGÖ auf. Als Grund für den Aufschub weist es darauf hin, dass "gewisse Informationen laufende Geschäfte, die pendente politische oder administrative Entscheide enthalten und eine Offenlegung zum heutigen Zeitpunkt [...] die freie Meinungs- und Willensbildung der Schweizer sowie der liechtensteinischen Behörden wesentlich beeinträchtigen [würde]." Es führt weiter aus, dass die Schwärzungen "allesamt hängige Verfahren [betreffen]."
30. Amtliche Dokumente dürfen gemäss Art. 8 Abs. 2 BGÖ von einer Behörde erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, bereits getroffen ist. Es handelt sich bei dieser Bestimmung somit nicht um eine Verweigerung des Zugangs, sondern um einen Aufschub des Zugangs. Ziel von Art. 8 Abs. 2 BGÖ ist es, der Behörde die Möglichkeit der freien Meinungsbildung zu sichern, abgeschirmt von äusserem Druck, welche die sofortige Offenlegung der fraglichen Dokumente verursachen könnte. Die Bestimmung bezweckt somit die Gewährleistung der geschützten behördlichen Meinungsbildung bei anstehenden Entscheiden ohne Störung und äussere Beeinflussungen. Das Recht auf Zugang wird demnach nur befristet verweigert und prinzipiell wiederhergestellt, sobald der fragliche Entscheid getroffen ist.¹¹ Damit das betreffende Dokument als Entscheidungsgrundlage nach Art. 8 Abs. 2 BGÖ gilt, muss dieses nach der Lehre 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 Öffentlichkeitsgesetzes ausgehebelt wird.¹² Diese Auffassung wurde auch von der Rechtsprechung bestätigt.¹³ Eine beliebige, sehr lockere Verbindung zwischen Dokument und Entscheid genügt nicht.¹⁴ Zudem verlangt der Beauftragte eine gewisse zeitliche Nähe zwischen dem ausstehenden behördlichen Entscheid und dem Zugangsverfahren.¹⁵

⁸ Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E.3.2.2 m.H.; A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1.

⁹ BGE 133 II 209 E. 2.3.3.

¹⁰ Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 6.4.2.

¹¹ MAHON/GONIN, in: Handkommentar BGÖ, Art. 8, Rz.32; Urteil des BVGer A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 5.4.

¹² Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 7.1.3; vgl. A-3631/2009 vom 15. September 2009 E. 3.5.1.

¹³ Urteil des BVGer A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 5.4.

¹⁴ MAHON/GONIN, in: Handkommentar BGÖ, Art. 8, Rz. 30.

¹⁵ Empfehlung EDÖB vom 15. Mai 2020: ISB / Berichte "Informatiksicherheit Bund" 2014–2018, Ziff. 28.

31. Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ und Art. 8 Abs. 2 BGÖ verfolgen denselben Schutzzweck, wobei Letzterer weiter gefasst ist und den Entscheidungsprozess umfassend schützt, ohne dass eine wesentliche Beeinträchtigung desselben nachzuweisen wäre.¹⁶ Indessen fällt ein Dokument nur dann unter Art. 8 Abs. 2 BGÖ, wenn es einen direkten und unmittelbaren Zusammenhang mit einem konkreten Entscheid aufweist und für diesen zugleich von beträchtlichem materiellem Gewicht ist.¹⁷ Nach Ansicht des Beauftragten können sich nur Behörden im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes für von ihnen zu fällende ausstehende Entscheide auf die Ausnahmebestimmung von Art. 8 Abs. 2 BGÖ berufen.¹⁸ Im Unterschied dazu können Bundesbehörden Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ auch für bundesverwaltungsexterne Organe und Instanzen geltend machen, wobei diese in der Schweiz angesiedelt sein müssen.¹⁹ Die Entscheidungsfindung resp. die Meinungs- und Willensbildung des Fürstentums Liechtenstein ist nach Ansicht des Beauftragten weder von Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ noch von Art. 8 Abs. 2 BGÖ geschützt.
32. Das BAZL führt als Begründung für den Aufschub des Zugangs zu den Protokollen aus, dass gewisse darin enthaltene "Informationen laufende Geschäfte, die pendente politische oder administrative Entscheide beinhalten, [betreffen]." Die blossе Tatsache, dass in einem Dossier Informationen enthalten sind, die laufende Geschäfte betreffen, die pendente politische oder administrative Entscheide beinhalten, genügt alleine nicht, um den Zugang zu sämtlichen, allenfalls mit dem Entscheid im Zusammenhang stehenden Unterlagen unbesehen aufzuschieben. Wie ausgeführt, rechtfertigt alleine eine beliebige, bloss lockere Verbindung zwischen Dokument und Entscheid die Anwendung von Art. 8 Abs. 2 BGÖ nicht. Vorliegend legte das BAZL bis anhin weder dar, inwiefern sämtliche verlangten Dokumente für pendente politische oder administrative Entscheide von beträchtlichem materiellem Gewicht sind, noch zeigt es den direkten unmittelbaren Zusammenhang zu konkreten, noch ausstehenden Entscheiden und Verfahren auf. Auch machte es bis anhin keine Ausführungen zu den konkreten noch ausstehenden Entscheiden. Betreffend die Auszüge der Protokolle der Jahre 2019, 2021 und 2022 hat das BAZL nach Ansicht des Beauftragten im Schlichtungsverfahren nicht hinreichend dargetan, inwiefern es sich bei den verlangten Auszügen um relevante Grundlagen von noch pendenten Entscheiden über die in den geschwärzten Auszügen aufgeführten Verfahrensschritte handelt. Schliesslich ist auch der zeitliche Zusammenhang zwischen den Dokumenten und dem noch ausstehenden politischen oder administrativen Entscheid für den Beauftragten nicht erkennbar, liegen einzelne in den verlangten Auszügen diskutierte Vorgehensweisen doch bereits einige Jahre zurück. Bis anhin hat das BAZL nicht hinreichend dargelegt, dass es sich vorliegend um einen besonderen Fall im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BGÖ handelt.
33. Das BAZL beruft sich bei den zu beurteilenden Dokumenten weiter auf die Ausnahmen nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a, b und d BGÖ. Für das Vorliegen einer Ausnahmebestimmung nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ müssen kumulativ folgende zwei Bedingungen gegeben sein: Erstens muss das von der Behörde geltend gemachte Interesse durch die Offenlegung erheblich beeinträchtigt werden; eine bloss geringfügige oder unangenehme Konsequenz gilt nicht als Beeinträchtigung. Zweitens muss ein ernsthaftes Risiko bestehen, dass die Beeinträchtigung eintritt. Ist eine solche lediglich denkbar oder im Bereich des Möglichen, darf der Zugang nicht verweigert werden. Der im Öffentlichkeitsgesetz verankerte Schutzmechanismus von Geheimhaltungsinteressen gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ beruht einzig auf dem Bestehen oder Nichtbestehen eines Schadensrisikos. Ein abstraktes Gefährdungsrisiko für die auf dem Spiel stehenden Interessen reicht jedoch nicht aus. Die Lehre verlangt, dass die aufgrund der Offenlegung drohende Verletzung eine gewisse Erheblichkeit aufweisen und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintreten bestehen müsse. Dies sei dann als gegeben zu erachten, wenn der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt. Nach der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz genügt das Bestehen einer gewissen Wahrscheinlichkeit, dass der Zugang zu einem amtlichen Dokument eines der in Art. 7

¹⁶ Urteil des BVGer A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 8.4.1 m.H.

¹⁷ Urteil des BVGer A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 8.4.1 m.H.

¹⁸ Empfehlung EDÖB vom 22. Dezember 2021: armasuisse / Kriterien und Gewichtung für Evaluation Air2030: neues Kampfflugzeug (NFK), Ziff. 24.

¹⁹ Cottier/Schweizer/Widmer, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz. 19f.

BGÖ aufgelisteten Interessen beeinträchtigen würde.²⁰ Laut Bundesgericht muss eine Verletzung der jeweiligen privaten oder öffentlichen Interessen aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen, wobei nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz als Beeinträchtigung gelten kann.²¹

34. In seiner Stellungnahme vom 16. Dezember 2022 an den Beauftragten führt das BAZL aus: "Einschränkungen nach Art. 7 Abs. 1 lit. a BGÖ [...] und Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ [...] erfolgten für diejenigen Absätze der Protokolle, welche sich auf laufende Verfahren beziehen." Es nimmt insbesondere Bezug auf die ersuchten Auszüge des Protokolls des Jahres 2019, die "Handlungsoptionen im Kontext von laufenden Aufsichtstätigkeiten und laufenden Verfahren [beinhalten] und den Austausch zwischen Behörden im Zusammenhang mit der Meinungs- und Willensbildung [beinhalten]."
35. Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn durch seine Gewährung die freie Meinungs- und Willensbildung einer diesem Gesetz unterstellten Behörde, eines anderen legislativen oder administrativen Organs oder einer gerichtlichen Instanz wesentlich beeinträchtigt werden kann. Laut Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz soll der Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung 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.²² Nach dem Wortlaut des Gesetzes muss der Zugang zu einem amtlichen Dokument zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Meinungs- und Willensbildung führen. Diese Bedingung ist nicht erfüllt, wenn z.B. die Veröffentlichung eines Dokuments das blosse Risiko beinhaltet, eine heftige öffentliche Auseinandersetzung zu provozieren. Nicht jede Verzögerung oder Erschwerung im Entscheidungsprozess, welche sich aus einer öffentlichen Auseinandersetzung ergibt, ist automatisch als wesentliche Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung einer Behörde zu betrachten.²³ Zudem ist die Schwelle für das Ausmass der Beeinträchtigung bei Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ höher angesetzt als bei den übrigen Ausnahmebestimmungen und bedingt für eine Zugangsbeschränkung eine wesentliche Beeinträchtigung.²⁴
36. Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die zielkonforme Durchführung korrekter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würden. Dieser Ausnahmegrund stellt sicher, dass Informationen geheim gehalten werden können, die der Vorbereitung konkreter behördlicher Massnahmen dienen (z.B. Inspektionen oder Aufsichtsmassnahmen). Gemäss der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ auf einzelne, konkrete behördliche Massnahmen zugeschnitten und es sei dabei zu verlangen, "dass im Zeitpunkt der Beurteilung des Zugangsgesuchs die Durchführung einer (oder von einzelnen) klar definierten behördlichen Massnahmen beeinträchtigt zu werden droht."²⁵ Die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung der mit der behördlichen Massnahme verfolgten Ziele muss von einem gewissen Gewicht sein²⁶ und die Geheimhaltung der Information muss Bedingung für den Erfolg der entsprechenden Massnahme bilden. Mit anderen Worten muss die Geheimhaltung dieser Vorkehrungen den Schlüssel zu ihrem Erfolg darstellen.²⁷ Geschützt sind insbesondere die Inspektionen, die Ermittlungen und die administrativen Überwachungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich die Bürgerinnen und Bürger an das Gesetz halten.²⁸ Nicht von Art. 7 Abs. 1 Bst. b

²⁰ BBI 2003 2006.

²¹ BGE 133 II 209 E. 2.3.3; BGE 142 II 324 E. 3.4; zum Schadensrisiko siehe COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz. 4.

²² BBI 2003 2007.

²³ BBI 2003 2007.

²⁴ COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz. 15.

²⁵ Urteil des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.1.

²⁶ BGE 144 II 77 E. 4.3.

²⁷ Urteil des BVGer A-3443/2010 vom 18. Oktober 2010 E. 5.2; Urteil des BVGer A-700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 5.1.

²⁸ Urteil des BVGer A-407/2019 vom 14. Mai 2020 E. 6.1; A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.1; A-683/2016 vom 20. Oktober 2016 E. 5.4.2.

BGÖ erfasst ist jedoch die allgemeine Aufgabenerfüllung oder Aufsichtstätigkeit einer Behörde insgesamt.²⁹

37. Das BAZL hat sich darauf beschränkt, die Anwendung der zwei oben genannten Ausnahme-gründe (Art. 7 Abs. 1 Bst. a und b BGÖ) dahingehend zu begründen, dass die jeweiligen ersuchten Auszüge der Protokolle der Jahre 2019 und 2021 "mögliche nächste Verfahrensschritte in einem laufenden Verfahren [beinhalten]", ohne jedoch darzulegen, worin genau die geltend gemachte Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung einer konkreten behördlichen Massnahme oder der freien Meinungs- und Willensbildung besteht und inwiefern diese Beeinträchtigung darüber hinaus wahrscheinlich ist. Es merkt zwar an, dass "eine mögliche versuchte Einflussnahme auf die Willensbildung der Behörden sowohl im BAZL als auch im Fürstentum Liechtenstein in diesem Dossier leider nicht auszuschliessen ist." Das BAZL macht allerdings keine weiteren Ausführungen dazu, inwiefern auf die Meinungs- und Willensbildung Einfluss genommen werden könnte. Für den Beauftragten ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen die Offenlegung der Protokolle aus den Koordinationssitzungen zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein die Meinungs- und Willensbildung wesentlich beeinträchtigen würde. Es ist für den Beauftragten auch nicht erkennbar, inwiefern die verlangten Auszüge der Protokolle eine konkrete behördliche Massnahme des BAZL vorbereiten resp. wie die zielkonforme Durchführung durch die Zugangsgewährung beeinträchtigt würde. Dies wird vom BAZL auch nicht eingehender belegt. Bis anhin hat das BAZL nicht hinreichend dargetan, dass die Tatbestände von Art. 7 Abs. 1 Bst. a und b BGÖ erfüllt sind.
38. Schliesslich beruft sich das BAZL sowohl in der Stellungnahme an die Antragstellerin als auch in jener an den Beauftragten auf die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ. Begründet wird die teilweise Zugangsverweigerung damit, dass "eine Offenlegung die internationale Beziehung zum Fürstentum Liechtenstein beeinträchtigen [würde]. Wie erwähnt haben wir die Vertreter*innen der liechtensteinischen Behörden diesbezüglich angehört, und sie haben sich für Schwärzungen in diesem Umfang ausgesprochen."
39. Die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ gilt, wenn durch die Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können. Dies betrifft auch Informationen, die mit anderen Staaten ausgetauscht werden bzw. von diesen stammen und an denen gegebenenfalls diese ausländischen Staaten ein Geheimhaltungsinteresse haben können.³⁰ Grundsätzlich können alle Bereiche der auswärtigen Beziehungen, in denen amtliche Informationen anfallen, an deren Bekanntwerden der Bund kein Interesse hat, davon erfasst werden. So kann es sich um rechtliche, politische, wirtschaftliche, kulturelle, soziale oder militärische (etc.) Beziehungen handeln. Neben eigenen Dokumenten können auch jene von ausländischen Behörden, Unternehmen oder ausländischen Staatsangehörigen betroffen sein. Die Beeinträchtigung kann sich direkt aus der Offenlegung der Information ergeben oder indirekt so aus der Verärgerung eines Staates angesichts der Veröffentlichung der Information, die ihn oder seine Staatsangehörigen betreffen.³¹ Die befürchtete Beeinträchtigung bei Offenlegung der Daten muss allerdings erheblich sein und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintritt bestehen.³²
40. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass es nach der Rechtsprechung in der Natur von Entscheiden politischen und insbesondere aussenpolitischen Gehalts liegt, dass sie der justiziellen Kontrolle nur bedingt zugänglich sind, da sie gerade nicht allein auf rechtlichen, sondern zum Teil auf politischen Kriterien beruhen. Die gerichtlichen Instanzen üben bei der Überprüfung solcher Entscheide eine gewisse Zurückhaltung. Diese bezieht sich allerdings nicht auf die rechtliche Beurteilung der Streitsache. Erfasst wird einzig die politische Opportunität des Entscheides. Auch dafür gilt jedoch nicht ein völliger Freipass für die Exekutivbehörden, sondern deren Entscheide müssen insgesamt, auch soweit Zurückhaltung geboten ist, zumindest nachvollziehbar sein und

²⁹ Urteil des BVGer A-407/2019 vom 14. Mai 2020 E. 6.1 m.H.

³⁰ Urteil des BGer 1C_462/2018 vom 17. April 2019 E. 5.2.

³¹ Empfehlung EDÖB vom 10. November 2014: BJ / Korrespondenz, Ziff. 40.

³² Urteil des BVGer A-4494/2020 vom 20. April 2021 E. 5.2 m.H.

haben sachlich zu bleiben. Die Exekutivbehörden müssen ihren Beurteilungsspielraum pflichtgemäss nutzen.³³

41. Die verlangten Protokolle sind das Resultat eines regelmässigen bilateralen Austausches zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein. Laut BAZL handle es sich "in den Inhalten des Protokolls um Gegebenheiten im Fürstentum Liechtenstein". Das BAZL agiere betreffend die in den Protokollen enthaltenen Verfahren im Auftrag des Fürstentums Liechtenstein gemäss dem Notenaustausch vom 27. Januar 2003 betreffend die Zusammenarbeit der schweizerischen und der liechtensteinischen Behörden im Bereich der Zivilluftfahrt. Das BAZL brachte gegenüber dem Beauftragten vor, dass es gemeinsam mit den zuständigen liechtensteinischen Behörden entschieden habe, "nicht die gesamten Protokolle einzuschränken [...]. Betreffend die Herausgabe dieser Protokolle sowie den konkreten Einschränkungen haben sich das BAZL und die Vertreter*innen des Fürstentums Liechtenstein geeinigt." Weitergehende konkrete Begründungen für die Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ im Sinne der Rechtsprechung (Ziff. 34) wurden vom BAZL nicht erbracht. Nach Ansicht des Beauftragten genügt der blosser Verweis auf die Anhörung der liechtensteinischen Behörden und die Absprache betreffend die Schwärzungen nicht, um das Vorliegen einer Ausnahme im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ ausreichend zu begründen.
42. Insgesamt hat das BAZL bis anhin nicht hinreichend dargelegt, dass die Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen der Schweiz und/oder der internationalen Beziehungen im Falle der Offenlegung der amtlichen Dokumente von einer gewissen Erheblichkeit sind und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintritt besteht. Im Ergebnis erachtet der Beauftragte den geltend gemachten Ausnahmegrund damit für den vorliegenden Sachverhalt als nicht im von der Rechtsprechung (ausssen-)politischen Gehalts geforderten Mass begründet. Folglich vermochte das BAZL die gesetzliche Vermutung des freien Zugangs nicht zu widerlegen.
43. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgenden Ergebnissen:*
 - *Das BAZL hat bis anhin nicht hinreichend dargetan, dass die Antragstellerin als Partei erstinstanzlicher Verwaltungsverfahren bereits gestützt auf das Akteneinsichtsrecht nach Art. 26 VwVG Einsicht in die vorliegend verlangten amtlichen Dokumente als Akten dieser erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren ersucht resp. erhalten hat, und diese amtlichen Dokumente folglich nicht vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetz erfasst werden (Art. 3 Abs. 1 Bst. b BGÖ).*
 - *Soweit das Zugangsgesuch Dokumente mit Personendaten der Antragstellerin betrifft, ist der Zugang als Auskunftsbegehren gemäss Datenschutzgesetz zu beurteilen (Art. 3 Abs. 2 BGÖ).*
 - *Das BAZL vermochte bis anhin das Vorliegen der Ausnahmebestimmungen gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. a, b und d sowie Art. 8 Abs. 2 BGÖ nicht mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte darzulegen. Nach Ansicht des Beauftragten ist diesbezüglich die gesetzliche Vermutung des freien Zugangs zu den verlangten Dokumenten somit nicht widerlegt. Der Beauftragte empfiehlt dem BAZL, den vollständigen Zugang zu gewähren, soweit noch Raum für die Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes besteht.*

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

44. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt identifiziert im Sinne der Ausführungen in Ziffer 18–24 die amtlichen Dokumente, die Teil der Akten eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens sind, bei dem die Antragstellerin Parteistellung innehat, und in die sie Akteneinsicht nach Art. 26 f. VwVG ersucht resp. erhalten hat. Für diese Dokumente findet das Öffentlichkeitsgesetz keine Anwendung.
45. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt beurteilt das Zugangsgesuch als Auskunftsbegehren gemäss Datenschutzgesetz (Art. 3 Abs. 2 BGÖ), soweit es Personendaten der Antragstellerin betrifft (Ziff. 25).

³³ Urteil des BGer 1C_462/2018 vom 17. April 2019 E. 5.4; BGE 142 II 313 E. 4.3.

46. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt gewährt für die verbleibenden Inhalte den Zugang zu den Protokollen der Koordinationssitzungen zwischen dem BAZL und den liechtensteinischen Behörden für die Jahre 2019, 2021 und 2022, soweit aufgrund der vorangehenden Ausführungen das Öffentlichkeitsgesetz überhaupt zur Anwendung gelangt.
47. Die Antragstellerin kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Bundesamt für Zivilluftfahrt den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
48. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
49. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
50. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragstellerin anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
51. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
X. ____

 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL
Y. ____
3003 Bern

Reto Ammann
Leiter Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip

Lena Hehemann
Juristin Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip