



Bern, 24. September 2014

## Empfehlung

### gemäss Art. 14 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung

zum Schlichtungsantrag von

X  
(Antragsteller)

gegen

armasuisse,  
Eidgenössisches Departement für Verteidigung,  
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

#### I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Antragsteller (Journalist) hat mit E-Mail vom 26. Mai 2014, gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3), bei armasuisse um Einsicht in die Outlook-Agenda 2013 und 2014 (bis 26. Mai 2014) des abtretenden Rüstungschefs Ulrich Appenzeller verlangt.
2. Mit Schreiben vom 12. Juni 2014 nahm armasuisse Stellung zum Gesuch und teilte dem Antragsteller mit, dass ihm der Zugang zur Outlook-Agenda des Rüstungschefs verweigert werde. Zur Begründung führte armasuisse Folgendes aus:  
*„Dem Gesuch fehlt eine hinreichende Konkretisierung (Art. 10 Abs. 3 BGÖ). Es wird nicht um Einsicht in ein bestimmtes Dokument oder einen spezifischen Geschäftsfall ersucht, sondern um eine unbestimmte Anzahl von Dokumenten in einem unspezifischen Zeitraum. Daher ist es der armasuisse auch nicht möglich die Eingabe, im Sinne des Gesuchstellers, in ein sinngemässes und damit zulässiges Begehren umzudeuten. Ein Terminkalender ist hierbei nicht als Dokument, sondern vielmehr als der Informationsträger zu betrachten. Daher handelt es sich bei jedem Eintrag um ein gesondertes Dokument. Bei den verlangten Dokumenten handelt es sich nach Art. 5 BGÖ und Art. 1 VBGO<sup>1)</sup> nicht um ein amtliches Dokument.“*

<sup>1</sup> Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGO; SR 152.31).



Weiter führte armasuisse aus, dass ein Kalendereintrag nicht als ein fertig gestelltes Dokument eingestuft werden könne, da solche laufend geändert, gelöscht oder verschoben würden. Somit komme ein solches Dokument niemals über den Entwurfsstatus hinaus. Zudem seien Termine im Kalender zum rein persönlichen Gebrauch bestimmt und könnten ebenso schützenswerte Personendaten von Geschäftspartnern aber auch private Einträge enthalten, welche nicht unter das Öffentlichkeitsgesetz fallen würden. Schliesslich würden die verlangten Inhalte unter mehrere vom Öffentlichkeitsgesetz vorgesehene Ausnahmebestimmungen fallen. Konkret seien dies Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ (Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse), Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ (von Dritten freiwillig der Behörde mitgeteilte Informationen, deren Geheimhaltung von der Behörde zugesichert wurde) sowie Art. 7 Abs. 2 BGÖ (Schutz der Privatsphäre Dritter bzw. Offenbarung von Personendaten Dritter).

3. Am 18. Juni 2014 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Darin wies er darauf hin, dass die Ablehnung von armasuisse dem Punkt 4.2.4. des Dokuments [Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellten Fragen](#) des Bundesamtes für Justiz BJ und des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB vom 7. August 2013 widerspreche, wonach eine Outlook-Agenda die gesetzlichen Vorgaben eines amtlichen Dokuments gemäss Artikel 5 Absatz 1 BGÖ erfülle und damit unter Vorbehalt der Ausnahmebestimmungen nach den Artikeln 7 und 8 BGÖ zugänglich sei.
4. Mit Schreiben vom 19. Juni 2014 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte zugleich armasuisse dazu auf, die verlangten Dokumente sowie eine ausführliche und detailliert begründete Stellungnahme einzureichen.
5. Mit Schreiben vom 26. Juni 2014 reichte armasuisse dem Beauftragten eine Stellungnahme ein. Darin führte sie aus, dass Gegenstand des Öffentlichkeitsgesetzes die Ermöglichung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten sei. Ein amtliches Dokument sei jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist. Dabei sei der Terminkalender, ungeachtet des Umstandes, ob er auf Papier oder in einer Datenbank geführt werde, der Informationsträger. Das Gesetz selbst unterscheide demnach die Information, das daraus erstellte Dokument und deren Informationsträger. Weiter fehle dem Zugangsgesuch eine hinreichende Konkretisierung (Art. 10 Abs. 3 BGÖ). Es werde nicht um Einsicht in ein bestimmtes Dokument oder einen spezifischen Geschäftsfall ersucht, sondern um eine unbestimmte Anzahl von Dokumenten in einem unspezifischen Zeitraum. An dieser Tatsache ändere auch die genaue Bezeichnung des Informationsträgers nichts. Somit sei es der armasuisse auch nicht möglich, die Eingabe im Sinne des Antragstellers in ein sinngemässes und damit zulässiges Begehren umzudeuten. Nach Auffassung von armasuisse liege damit keine Anfrage zu einem herausgabepflichtigen Dokument vor, „womit auf nicht eintreten geschlossen werden musste“. Fehle jedoch das Beschwerde- resp. Schlichtungsobjekt, so sei auf das Schlichtungsbegehren nicht einzutreten.
6. Mit E-Mail vom 27. Juni 2014 teilte der Beauftragte der armasuisse mit, dass er auf den Schlichtungsantrag des Antragstellers eintrete und die Zugänglichkeit der verlangten Inhalte anlässlich des Schlichtungsverfahrens prüfen werde. Gestützt auf die Pflicht zur Mitwirkung der Behörde am Schlichtungsverfahren gemäss Art. 12b Abs. 1 Bst. b VBGÖ forderte er die armasuisse einerseits dazu auf, ihm die Outlook-Agenda des Rüstungschefs der Jahre 2013 und 2014 umgehend zukommen zu lassen, sowie andererseits alle erforderlichen Schritte einzuleiten, damit das zu beurteilende Dokument im Originalformat gesichert wird, bis das Schlichtungsverfahren bzw. ein allenfalls darauf folgendes Beschwerdeverfahren rechtskräftig abgeschlossen ist.



7. Am 2. Juli 2014 reichte die armasuisse beim Beauftragten die verlangten Dokumente ein.
8. Da für den Beauftragten aus den Unterlagen nicht ersichtlich war, ob und, wenn ja, inwiefern der abtretende Rüstungschef als betroffene Person zu dieser Angelegenheit überhaupt gemäss Art. 11 Abs. 1 BGÖ angehört wurde, gelangte er mit Schreiben vom 8. September 2014 erneut an armasuisse mit der Bitte um Mitteilung, ob eine Anhörung des Betroffenen stattgefunden habe und wenn ja, wie sich dieser zu einer Zugangsgewährung geäussert habe.
9. Mit E-Mail vom 15. September 2014 teilte armasuisse dem Beauftragten mit, dass der Betroffene zum vorliegenden Zugangsgesuch um Einsicht in seine Outlook-Agenda 2013/2014 durch armasuisse angehört worden sei. Weiter teilte armasuisse Folgendes mit:  
„*Sein Entscheid war und ist: Keine Abgabe und keine Einsicht in seine Outlook-Agenda zu gewähren.*“

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

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

10. Gemäss Art. 13 BGÖ kann eine Person einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten einreichen, wenn die Behörde den Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränkt, aufschiebt oder verweigert, oder wenn die Behörde innert der vom Gesetz vorgeschriebenen Frist keine Stellungnahme abgibt.
11. Der Beauftragte wird nicht von Amtes wegen, sondern nur auf Grund eines schriftlichen Schlichtungsantrags tätig.<sup>2</sup> Berechtigt, einen Schlichtungsantrag einzureichen, ist jede Person, die an einem Gesuchsverfahren um Zugang zu amtlichen Dokumenten teilgenommen hat. Für den Schlichtungsantrag genügt einfache Schriftlichkeit. Aus dem Begehren muss hervorgehen, dass sich der Beauftragte mit der Sache befassen soll. Der Schlichtungsantrag muss innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde schriftlich eingereicht werden.
12. Der Antragsteller hat ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ bei der armasuisse eingereicht und eine ablehnende Antwort erhalten. Als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren ist er zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt. Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht.
13. Das Schlichtungsverfahren kann auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten stattfinden. Die Festlegung des Verfahrens im Detail obliegt alleine dem Beauftragten.<sup>3</sup>
14. Kommt keine Einigung zu Stande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben (vgl. Ziffer 8 ff.).

### **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

---

<sup>2</sup> BBI 2003 2023.

<sup>3</sup> BBI 2003 2024.



Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde. Er prüft damit im 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).<sup>4</sup>

16. Zur Begründung der vollständigen Zugangsverweigerung brachte armasuisse fünf verschiedene Einwände vor.

Erstens stelle sich armasuisse auf den Standpunkt, dass ein Terminkalender nicht als amtliches Dokument im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes zu qualifizieren sei, sondern höchstens den Informationsträger einer Vielzahl von Einzelinformationen (nämlich den einzelnen Einträgen) darstelle. Deshalb liege nach Ansicht der armasuisse keine Anfrage zu einem herausgabepflichtigen Dokument vor. Da es folglich auch am Beschwerde- bzw. Schlichtungsobjekt fehle, sei auf den Schlichtungsantrag des Antragstellers gar nicht einzutreten.

Zweitens könne ein Kalendereintrag nicht als fertig gestelltes Dokument im Sinne des Gesetzes (Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ i.V.m. Art. 1 Abs. 2 VBGÖ) eingestuft werden, da ein solcher laufend geändert, gelöscht oder verschoben würde, womit entsprechende Einträge nie über den Entwurfsstatus hinaus kämen.

Drittens seien die Termine im Kalender ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt (Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ i.V.m. Art. 1 Abs. 3 VBGÖ).

Viertens fehle dem Gesuch eine hinreichende Konkretisierung gemäss Art. 10 Abs. 3 BGÖ, da nicht um Einsicht in ein bestimmtes Dokument oder einen spezifischen Geschäftsfall, sondern um eine unbestimmte Anzahl von Dokumenten in einem unspezifischen Zeitraum ersucht werde. Daran ändere auch die genaue Bezeichnung des Informationsträgers nichts. Es sei der armasuisse folglich nicht möglich, das Gesuch des Antragstellers in ein zulässiges Begehren umzudeuten.

Fünftens würden die verlangten Angaben unter verschiedene vom Öffentlichkeitsgesetz vorgesehene Ausnahmebestimmungen fallen, so zum Beispiel Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ (Offenbarung von Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen), Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ (Informationen, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt wurden und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat) sowie Art. 7 Abs. 2 BGÖ (Beeinträchtigung der Privatsphäre Dritter).

Die von armasuisse vorgebrachten fünf Einwände gilt es im Folgenden einzeln zu prüfen.

17. Nach Art 5 Abs. 1 BGÖ gilt als amtliches Dokument 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 die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Bst. c).

Nach Ansicht von armasuisse ist die Outlook-Agenda nicht auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet, sondern ist selbst als Informationsträger zu qualifizieren. Demnach habe der Antragsteller nur einen bestimmten Informationsträger bezeichnet und nicht Zugang zu klar bestimmten amtlichen Dokumenten verlangt.

<sup>4</sup> CHRISTINE GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 13, RZ 8.



18. Dieser Haltung ist nach Ansicht des Beauftragten zu widersprechen. Gemäss Zugangsgesuch vom 26. Mai 2014 verlangte der Antragsteller explizit Einsicht in die Outlook-Agenda 2013 und 2014 (bis 26. Mai 2014) des abtretenden Rüstungschefs von armasuisse. Es versteht sich von selbst, dass der Antragsteller damit die gesamten Inhalte der Outlook-Agenda vom 1. Januar 2013 bis und mit 26. Mai 2014 einsehen will. Der Umstand, dass der Antragsteller das für diese Einträge verwendete „Gefäss“ (nämlich das Personal Information Manager Programm „Outlook“ von Microsoft) nannte, ist einzig dahingehend zu verstehen, dass er klarstellen wollte, für welche bestimmte Person er welche Einzelinformationen, die in diesem Programm innerhalb eines klar bezeichneten Zeitraumes eingetragen wurden, einsehen möchte. Hätte der Rüstungschef nicht Outlook, sondern ein Konkurrenzprogramm oder gar eine Agenda in Papierform geführt oder führen lassen, so wäre nach Ansicht des Beauftragten ebenso klar, dass der Antragsteller Zugang zu den darin enthaltenen Einträgen zu verlangen beabsichtigte. Im Ergebnis ging es dem Antragsteller folglich darum, die Einträge in der offiziellen Agenda des abtretenden Rüstungschefs einsehen zu können, und nicht in erster Linie um Zugang zu einem ganz bestimmten Informationsträger. Der Einwand von armasuisse, wonach es sich bei der Outlook-Agenda des Rüstungschefs nicht um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ, sondern lediglich um einen Informationsträger handle, ist daher abzulehnen. Mit Blick auf die beiden übrigen Voraussetzungen des amtlichen Dokuments (Art. 5 Abs. 1 Bst. b und c BGÖ) sieht der Beauftragte in Übereinstimmung mit armasuisse keine Probleme.
19. Für die Frage, ob eine Outlook-Agenda eines Bundesangestellten die gesetzlichen Kriterien des amtlichen Dokuments im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ erfüllt, verweist der Beauftragte zudem auf das auf seiner Website publizierte, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz BJ erarbeitete Dokument [Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellten Fragen](#) vom 7. August 2013. Dort wird unter Ziffer 4.2.4. folgendes festgehalten:  
*„Agenda: Agenden, wie der Outlook-Kalender, werden den Verwaltungsangestellten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zur Verfügung gestellt. Damit erfüllt die Agenda die gesetzlichen Vorgaben eines amtlichen Dokuments gemäss Artikel 5 Absatz 1 BGÖ und ist mit Vorbehalt der Ausnahmestimmungen nach den Artikeln 7 und 8 BGÖ zugänglich. Werden zusätzlich zu den arbeitsspezifischen Terminen auch private Termine in den Outlook-Kalender eingefügt, können diese als „Privat“ gekennzeichnet werden [...].“*
20. Weiter führte armasuisse aus, dass Kalendereinträge nicht als fertig gestellte Dokumente qualifiziert werden könnten, da diese aufgrund ständiger Anpassungen nie über den Entwurfsstatus hinaus kämen.
21. Nach Art. 1 Abs. 2 VBGÖ gilt ein Dokument als fertig gestellt, wenn es von der Behörde, die es erstellt hat, unterzeichnet ist (Bst. a) oder wenn es von der Erstellerin oder dem Ersteller der Adressatin oder dem Adressaten definitiv übergeben wurde, namentlich zur Kenntnis- oder Stellungnahme oder als Entscheidungsgrundlage (Bst. b). Diese beiden Kriterien erweisen sich in vorliegendem Fall jedoch als nicht sachdienlich, da die Agenda eines Bundesangestellten in aller Regel weder unterzeichnet noch einem bestimmten Empfänger zur Weiterbearbeitung oder als Entscheidungsgrundlage zugestellt wird. Da der Gesetzgeber die Qualifikation eines Dokumentes als „amtlich“ im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes jedoch grundsätzlich weder von einer Unterschrift noch von einer allfälligen Übermittlung des Dokumentes abhängig gemacht hat, ist davon auszugehen, dass diese beiden in der Öffentlichkeitsverordnung genannten und aus der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz<sup>5</sup> übernommenen Kriterien bloss gewichtige Hinweise auf den finalen Charakter eines Dokuments sind. In diesem Sinne ist auch der Botschaft der klare Umkehrschluss zu entnehmen, wonach die Tatsache, dass ein Dokument

---

<sup>5</sup> BBI 2003 1998.



nicht unterschrieben wurde, nicht zwangsläufig bedeute, dass es in der Folge nicht als amtliches Dokument im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes zu qualifizieren wäre.<sup>6</sup> Hingegen kommt es nach Ansicht des Beauftragten vielmehr darauf an, ob ein zu beurteilendes Dokument in seiner definitiven Fassung vorliegt<sup>7</sup> und der Entstehungsprozess des Dokuments folglich abgeschlossen ist. Daraus ergibt sich schliesslich auch, dass die Einträge in einer Agenda, spätestens nachdem der jeweilige Tag verstrichen ist, in ihrer definitiven Fassung vorliegen und es keinen Grund mehr gibt, diese abzuändern. Da der Antragsteller in seinem Zugangsgesuch lediglich um Zugang zu Einträgen aus vergangenen Tagen ersuchte, sind diese Kalendereinträge nach Ansicht des Beauftragten allesamt als fertig gestellt zu qualifizieren.

22. Darüber hinaus brachte armasuisse vor, die Termine im Kalender des abtretenden Rüstungschefs seien ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt (Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ i.V.m. Art. 1 Abs. 3 VBGÖ).  
Nach Art. 1 Abs. 3 VBGÖ gilt als ein zum persönlichen Gebrauch bestimmtes Dokument jede Information, die dienstlichen Zwecken dient, deren Benutzung aber ausschliesslich der Autorin, dem Autoren oder einem eng begrenzten Personenkreis als Arbeitshilfsmittel vorbehalten ist, wie Notizen oder Arbeitskopien von Dokumenten. Die Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz unterscheidet zwei Kategorien von Dokumenten, die als zum persönlichen Gebrauch bestimmt zu qualifizieren sind.<sup>8</sup> Es sind dies einerseits Dokumente, die zwar dienstlichen Zwecken dienen, deren Gebrauch aber ausschliesslich dem Verfasser vorbehalten bleibt (vgl. Art. 1 Abs. 3 VBGÖ), und andererseits Informationen, die sich zwar im weiteren Sinne im Besitz einer Behörde befinden, die aber nicht dienstlichen Zwecken dienen, wie zum Beispiel E-Mails mit rein privatem Inhalt oder private Bilder, die in einem Verwaltungsbüro hängen.<sup>9</sup>
23. Die zweite Kategorie kann von vornherein ausgeschlossen werden, da es sich bei der Outlook-Agenda eines Bundesangestellten offensichtlich um ein Dokument handelt, welches in erster Linie dienstlichen Zwecken dient. Hingegen stellt sich die Frage, ob es sich um ein Dokument der ersten Kategorie handelt, welches zwar dienstlichen Zwecken dient, dessen Gebrauch aber dem Verfasser oder einem eng begrenzten Personenkreis vorbehalten bleibt.
24. Nach Ansicht des Beauftragten sind persönliche Aufzeichnungen, handschriftliche Notizen usw. nicht zuletzt deshalb berechtigterweise als zum persönlichen Gebrauch bestimmt und damit dem Recht auf Zugang entzogen, weil sie je nach persönlicher Arbeitsweise des jeweiligen Verwaltungsangestellten völlig unterschiedlich ausfallen bzw. je nach individueller Vorgehensweise des einzelnen Verwaltungsangestellten üblicherweise oder aber überhaupt nicht verfasst werden. Dazu kommt, dass solche Arbeitshilfsmittel, wenn überhaupt, nur sehr eingeschränkt im jeweiligen Dokumentenverwaltungssystem abgelegt werden und es daher von vornherein ausserordentlich schwierig ist, überhaupt feststellen zu können, ob im konkreten Einzelfall solche Dokumente existieren, und ob in der Folge auch darauf zugegriffen werden kann. Dies ist jedoch insofern unproblematisch, als im Gegensatz zu diesen persönlichen Arbeitshilfsmitteln das letztlich erstellte amtliche Dokument grundsätzlich zugänglich ist und der mit dem Öffentlichkeitsgesetz eingeführten Verwaltungsöffentlichkeit damit vollumfänglich Rechnung getragen werden kann.

---

<sup>6</sup> BBl 2003 1998.

<sup>7</sup> In diesem Sinne BBl 2003 1997.

<sup>8</sup> BBl 2003 2000.

<sup>9</sup> Vgl. dazu auch [Bundesamt für Justiz, Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung – Erläuterungen vom 24. Mai 2006](#), S. 3.



25. Bei der Outlook-Agenda eines Bundesangestellten in hoher leitender Funktion ist hingegen davon auszugehen, dass einerseits mehrere Personen Zugriff auf die darin enthaltenen Einträge haben, da diese mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht oder zumindest nicht ausschliesslich von eben dieser Person selbst geführt wird, sondern auch deren persönliche Mitarbeitende teilweisen oder vollständigen Zugriff haben. Andererseits gilt es zu beachten, dass die Agenda eines Bundesangestellten in leitender Funktion von ihrem Inhalt her nicht als blosses Arbeitshilfsmittel qualifiziert werden kann, welches der betroffenen Person vorbehalten bleibt, sondern als Aufzeichnung über die Tätigkeit und das Wirken dieser Person im Rahmen ihrer öffentlichen Funktion und Aufgabenerfüllung.  
Nach Ansicht des Beauftragten gilt die vorliegend zu beurteilende Agenda des abtretenden Rüstungschefs folglich nicht als zum persönlichen Gebrauch bestimmt und ist daher im Folgenden mit Blick auf die Ausnahmebestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes auf ihre Zugänglichkeit hin zu prüfen.
26. *Zwischenergebnis: Die vom Antragsteller heraus verlangte Outlook-Agenda des abtretenden Rüstungschefs von armasuisse erfüllt die gesetzlichen Voraussetzungen des amtlichen Dokuments gemäss Art. 5 BGÖ. Insbesondere ist sie nicht als „nicht fertig gestellt“ oder als „zum persönlichen Gebrauch bestimmt“ zu qualifizieren.*
27. Weiter stellte sich armasuisse auf den Standpunkt, dem Zugangsgesuch fehle eine hinreichende Konkretisierung gemäss Art. 10 Abs. 3 BGÖ, da nicht um Einsicht in ein bestimmtes Dokument oder einen spezifischen Geschäftsfall, sondern um eine unbestimmte Anzahl von Dokumenten in einem unspezifischen Zeitraum ersucht werde. Es sei der armasuisse folglich nicht möglich, das Gesuch des Antragstellers in ein zulässiges Begehren umzudeuten.
28. Gemäss Zugangsgesuch des Antragstellers verlangte dieser Einsicht in die Outlook-Agenda des abtretenden Rüstungschefs der armasuisse für den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis und mit 26. Mai 2014. Inwiefern diesem Zugangsgesuch eine hinreichende Konkretisierung im Sinne von Art. 10 Abs. 3 BGÖ fehlen soll, ist für den Beauftragten nicht ersichtlich und wurde von armasuisse auch nicht näher substantiiert. Was den Hinweis von armasuisse betreffend eine unbestimmte Anzahl von Dokumenten anbelangt, so hält der Beauftragte fest, dass der von armasuisse dem Beauftragten eingereichte Ausdruck der Outlook-Agenda des abtretenden Rüstungschefs eine Kalenderwoche pro Seite und damit insgesamt 73 Seiten umfasst. Unabhängig davon, ob ein solcher Ausdruck wochen- oder tageweise erfolgt, ist der Umfang der verlangten Inhalte klar definiert und vom Antragsteller in seinem Zugangsgesuch exakt bezeichnet worden. Was den Hinweis von armasuisse auf den angeblich unspezifischen Zeitraum der verlangten Informationen anbelangt, beschränkt sich der Beauftragte auf den Hinweis, dass der Antragsteller die zeitliche Begrenzung der von ihm verlangten Informationen auf den Tag genau definiert hat. Alleine der Umstand, dass er die Kalendereinträge über mehrere hundert Tage herausverlangte, vermag an der hinreichenden Konkretisierung seines Begehrens nichts zu ändern. Letztlich hätte der Antragsteller ebenso gut für jeden einzelnen Tag ein separates Gesuch bei armasuisse stellen können. Hierbei hätte vermutlich niemand die zeitliche Konkretisierung des Gesuches in Frage gestellt.  
Im Ergebnis kann der Beauftragte den Einwand von armasuisse, wonach dem Zugangsgesuch eine hinreichende Konkretisierung im Sinne von Art. 10 Abs. 3 BGÖ fehle, nicht nachvollziehen.
29. *Zwischenergebnis: Der Beauftragte erachtet das Zugangsgesuch des Antragstellers sowohl hinsichtlich der Anzahl verlangter Inhalte als auch hinsichtlich des bezeichneten Zeitraumes als ausreichend konkretisiert, um die verlangten Dokumente bzw. Inhalte zweifelsfrei identifizieren zu können.*



30. Schliesslich brachte armasuisse in der Stellungnahme vom 12. Juni 2014 gegenüber dem Antragsteller den Einwand vor, die verlangten Angaben würden unter verschiedene vom Öffentlichkeitsgesetz vorgesehene Ausnahmebestimmungen fallen, so zum Beispiel Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ (Offenbarung von Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen), Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ (Informationen, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt wurden und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat) sowie Art. 7 Abs. 2 BGÖ (Beeinträchtigung der Privatsphäre Dritter).
31. Der Beauftragte hält fest, dass dieser letzte, mehrere Ausnahmebestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes umfassende Einwand im Rahmen des Schlichtungsverfahrens, konkret in der Stellungnahme von armasuisse vom 26. Juni 2014 an den Beauftragten (vgl. Ziffer 5), nicht mehr vorgebracht wurde. Selbst in der Stellungnahme von armasuisse an den Antragsteller vom 12. Juni 2014 wurde lediglich pauschal auf die Ausnahmebestimmungen in Art. 7 Abs. 1 Bst. g und h sowie Art. 7 Abs. 2 BGÖ hingewiesen (vgl. Ziffer 2), ohne dabei detailliert und nachvollziehbar darzulegen, inwiefern und in Bezug auf welche der verlangten Informationen die genannten Ausnahmebestimmungen einem Zugang entgegen stehen könnten.
32. Der Beauftragte ruft in Erinnerung, dass die Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs, die durch das Öffentlichkeitsgesetz aufgestellt wird, der Behörde obliegt, das heisst, sie muss beweisen, dass die in Art. 7 BGÖ aufgestellten Ausnahmeklauseln gegeben sind.<sup>10</sup> Gelingt der Behörde dieser Beweis nicht bzw. tritt sie diesen gar nicht erst an, so bleibt die gesetzliche Vermutung des Zugangs aufrecht und es rechtfertigt sich im Zweifel für einen Zugang zu entscheiden.<sup>11</sup>
33. In vorliegendem Fall hat armasuisse den Beweis über das Vorliegen von Ausnahmegründen des Öffentlichkeitsgesetzes nicht angetreten, sondern lediglich pauschal auf Art. 7 Abs. 1 Bst. g und h sowie Art. 7 Abs. 2 BGÖ hingewiesen. Im Ergebnis erachtet der Beauftragte den Beweis zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten als von armasuisse nicht erbracht, weshalb für ihn in vorliegendem Fall keine andere Möglichkeit besteht, als zugunsten eines Zugangs zu entscheiden.
34. Der Vollständigkeit halber verweist der Beauftragte abschliessend auf folgende zwei Punkte: Erstens steht der Einwand von armasuisse, wonach im Falle einer Zugangsgewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden könnte bzw. Personendaten Dritter offenbart werden könnten, einem Zugang nicht von vornherein entgegen. In diesem Zusammenhang gilt es zu beachten, dass das Öffentlichkeitsgesetz die Bekanntgabe von Personendaten unter gewissen Voraussetzungen zulässt (vgl. Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSGVO). Was die Privatsphäre des Rüstungschefs selbst anbelangt gilt es zu beachten, dass die rein privaten Termine in seiner Outlook-Agenda abgedeckt werden können, sofern sie auf einem Ausdruck überhaupt einsehbar und nicht als „privat“ gekennzeichnet sind. Damit blieben lediglich die beruflichen Termine des Betroffenen einsehbar, welche allesamt einen direkten und unmittelbaren Bezug zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgabe aufweisen. Im Ergebnis dürfte es sich folglich als unwahrscheinlich erweisen, dass die beruflichen Termine des Betroffenen im Falle einer Offenlegung eine Beeinträchtigung seiner Privatsphäre zur Folge haben könnten. Zu beachten wäre ohnehin, dass Bundesangestellte in leitenden Funktionen weitergehende Eingriffe in ihre Privatsphäre zu dulden haben als Verwaltungsangestellte ohne höhere

<sup>10</sup> Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-3269/2010 vom 18. Oktober 2010 E. 3.1, BBI 2003 2002; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum BGÖ, Art. 6, RZ 11.

<sup>11</sup> BVGer A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 6.1; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 7, RZ 4; STEPHAN C. BRUNNER, Interessenabwägung im Vordergrund, digma 4/2004, S. 162; EDÖB Empfehlung vom 29. August 2008 Ziff. II.B.4; EDÖB Empfehlung vom 21. Oktober 2010, Ziff. II.B.8.





Funktion.<sup>12</sup> Was eine allfällige Beeinträchtigung der Privatsphäre weiterer Personen anbelangt, deren Personendaten in der Outlook-Agenda des Rüstungschefs enthalten sind, hat Armasuisse anlässlich des Schlichtungsverfahrens nicht substantiiert dargelegt, inwiefern hier Abdeckungen erforderlich sein könnten. In seiner Stellungnahme an den Antragsteller vom 12. Juni 2014 beschränkte es sich lediglich auf den allgemeinen Hinweis, dass die Termine im Kalender auch schützenswerte Personendaten von Geschäftspartnern enthalten können, welche nicht unter das Öffentlichkeitsgesetz fallen würden, und dass eine Offenlegung des Kalenders zu einer Bekanntgabe von Personendaten führen würde (vgl. Ziffer 2). Inwiefern hier von möglichen Beeinträchtigungen der Privatsphäre weiterer Personen ausgegangen werden muss und insbesondere in Bezug auf welche Personen dies der Fall sein soll, ist für den Beauftragten nicht nachvollziehbar.

Zweitens wurde in Deutschland ein durchaus vergleichbarer Fall, in welchem gestützt auf das deutsche Informationsfreiheitsgesetz<sup>13</sup> um Zugang zum offiziellen Terminkalender der Bundeskanzlerin Angela Merkel ersucht wurde, bereits zweitinstanzlich<sup>14</sup> entschieden. Dabei kam das Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg in seinem Entscheid [OVG 12 B 27.11 vom 20. März 2012](#) zum Schluss, dass der Terminkalender der Bundeskanzlerin, zumindest soweit er dienstliche Termine enthält, als amtliches Dokument im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes zu qualifizieren und damit grundsätzlich zugänglich ist. Zwar entschied sich das Gericht letztlich gegen eine Offenlegungspflicht des Terminkalenders der Kanzlerin, weil es durch eine Veröffentlichung möglich wäre, ein Bewegungsprofil der Kanzlerin zu erstellen und damit die Durchführung von Anschlägen auf ihre Person zu erleichtern oder gar zu begünstigen. Dies würde im Ergebnis eine ernste Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit bedeuten, was das Gericht aufgrund des Umstandes, dass es sich bei der Kanzlerin um eine besonders gefährdete Person handelt, als naheliegend erachtete. Da jedoch die entsprechende Ausnahmebestimmung in Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ von Armasuisse anlässlich des Schlichtungsverfahrens gar nicht angerufen wurde, kann die Frage dieser konkreten Risikoeinschätzung in vorliegendem Fall offen bleiben.

35. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis: Bei der vom Antragsteller verlangten Outlook-Agenda des abtretenden Rüstungschefs von Armasuisse handelt es sich um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ, für welches die gesetzliche Vermutung des Zugangs gilt. Armasuisse hat den Beweis zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs nicht angetreten, weshalb die Agenda an den Antragsteller heraus zu geben ist.*

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

36. Armasuisse gewährt dem Antragsteller den Zugang zur Outlook-Agenda des abtretenden Rüstungschefs für den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis und mit 26. Mai 2014.
37. Armasuisse erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), wenn es in Abweichung von Ziffer 36 den Zugang nicht gewähren will.

<sup>12</sup> ALEXANDRE FLÜCKIGER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum BGÖ, Art. 9, RZ 14; Vgl. dazu auch [EDÖB Empfehlung vom 4. März 2013: VBS / Bericht Feststellungen Kassenrevision](#), Ziffer 31; [EDÖB Empfehlung vom 22. Februar 2012: Bundesanwaltschaft / Arbeitsvertrag alt Bundesanwalt](#), Ziff. II.B.2.31.

<sup>13</sup> Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz, IFG; BGBl. I S. 2722).

<sup>14</sup> Als erste Instanz entschied das Verwaltungsgericht Berlin mit [Urteil VG 2 K 39.10 vom 7. April 2011](#).



38. Armasuisse erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
39. Der Antragsteller und der angehörte Rüstungschef können innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung bei armasuisse den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
40. Gegen die Verfügung können der Antragsteller und der angehörte Rüstungschef beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGÖ).
41. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
42. Die Empfehlung wird eröffnet:
  - X
  - Herr Ulrich Appenzeller, Rüstungschef armasuisse
  - armasuisse  
3003 Bern

Hanspeter Thür