



Bern, 14. August 2025

**Empfehlung
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes
im Schlichtungsverfahren zwischen**

**X
(Antragsteller)**

und

Bundeskanzlei BK

I Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Die Fachstelle Personensicherheitsprüfungen der Bundeskanzlei¹ (Fachstelle PSP BK) ist zuständig für die Sicherheitsprüfung von Personen, die durch den Bundesrat gewählt werden (Top Kader Bund), und Personen, welche Funktionen mit sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten ausüben (s. detailliert in Art. 16 Abs. 3 der Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen, VPSP; SR 128.31). Insbesondere kann die Fachstelle PSP BK² erweiterte Sicherheitsprüfungen mit mündlicher Befragung gemäss Art. 30 Bst. b i.V.m. Art. 34 Abs. 2 Bst. d des Bundesgesetzes über die Informationssicherheit, Informationssicherheitsgesetz, ISG; SR 128) durchführen. Deren Ziel ist es, bei Personen, welche sicherheitssensible Arbeit verrichten sollen, allfällige mit ihnen verbundene Sicherheitsrisiken aufzudecken. Der Begriff "Sicherheitsrisiko" wurde in Art. 38 ISG konkretisiert. Es werden verschiedene Themengebiete befragt, die in Art. 27 Abs. 2 ISG aufgeführt sind und in Anhang 7 der VPSP detailliert aufgelistet werden, wie bspw. sicherheitsrelevante Daten über die Lebensführung der betroffenen Person, insbesondere über ihre engen persönlichen Beziehungen und familiären Verhältnisse, ihre finanzielle Lage und ihre Beziehungen zum Ausland. Für die mündlichen Befragungen wird ausdrücklich spezifiziert, dass "sämtliche Daten" erhoben und bearbeitet werden können (Anhang 7 zur VPSP Ziff. 2 Bst. d). Die erweiterten Personensicherheitsprüfungen werden regelmässig wiederholt (Art. 43 Abs. 1 Bst. b ISG). Die Bundeskanzlei (BK) veröffentlicht eine sogenannte "Broschüre PSP" mit den wichtigsten Informationen.³

¹ [Fachstelle Personensicherheitsprüfungen](#) (zuletzt abgerufen am 11. August 2025).

² In Anwendung von Art. 19 Abs. 2 VPSP.

³ [Fachstelle Personensicherheitsprüfungen](#) (zuletzt abgerufen am 11. August 2025).

2. Mit einem ersten Zugangsgesuch verlangte der Antragsteller (Journalist) am 29. Oktober 2023 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) bei der Bundeskanzlei (BK) Zugang zum "[s]trukturierte[n] Leitfaden/Fragebogen, der Grundlage für die Personensicherheitsprüfungen seitens der Bundeskanzlei ist". Nachdem ihm die BK den Zugang verweigert hatte, empfahl der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (Beauftragter) am 14. Mai 2024⁴ einen teilweisen Zugang zum Fragebogen "Befragung PSP". Er kam zum Schluss, dass die Offenlegung einzelner Fragen und Passagen des besagten Fragebogens die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen (konkret das Ergebnis der mündlichen Befragungen der Fachstelle PSP BK) höchstwahrscheinlich ernsthaft beeinträchtigen könnte (Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ). Die darauffolgende Verfügung der BK vom 4. Juni 2024, mit welcher der Zugang vollumfänglich verweigert wurde, blieb unangefochten.
3. Am 12. August 2024 ersuchte der Antragsteller bei der BK um Zugang zum "erarbeiteten qualitativen Fragebogen". Er begründete sein Zugangsgesuch wie folgt: "Aufgrund der Causa [...] hat die Kritik an der PSP zugenommen. Es besteht ein öffentliches Interesse an der Arbeit der PSP. Aufgrund des personellen Wechsels in der Bundeskanzlei – es gibt einen neuen Bundeskanzler und neue Vizekanzler – gehe ich davon aus, dass die BK eine Neubewertung dieses Gesuches, das Sie letztes Jahr noch abgelehnt haben, vornimmt." Dabei kündigte er seine Absicht betreffend das weitere Vorgehen an: "Sollten Sie mein Gesuch erneut ablehnen, werde ich erneut eine Schlichtung beantragen und, sollten Sie die Empfehlung der Schlichtung erneut ablehnen, werde ich dieses Mal dagegen klagen."
4. Am 13. August 2024 antwortete die BK dem Antragsteller wie folgt: "Hiermit bestätigen wir den Erhalt Ihres Gesuches. Wir werden Ihnen fristgerecht antworten."
5. Am 30. August 2024 teilte ihm die BK mit, dass sie das Gesuch "erneut ablehnen [muss]" und begründete ihre Ablehnung wie folgt: "Zum einen, weil Ihr erstes Gesuch vom 29. Oktober 2023 mit der Verfügung von der BK vom 5. [recte 4.] Juni 2024 in formelle Rechtskraft erwachsen ist, nachdem Sie die Rechtsmittelfrist unbenutzt haben ablaufen lassen. Mit Ablauf der Rechtsmittelfrist wird die Verfügung formell rechtskräftig. Zum anderen haben sich inzwischen – wie Sie das korrekt erfasst haben – zwar personelle Änderungen in der BK ergeben, rechtliche Änderungen im BGÖ sind aber nicht erfolgt. Massgebend für die Beurteilung eines Zugangsbegehrens ist die rechtliche und nicht die personelle Lage. An der Rechtslage hat sich nichts geändert."
6. Am 30. August 2024 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten ein.
7. Am 11. September 2024 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und bat ihn, ihm mitzuteilen, ob sich das aktuelle Zugangsgesuch auf das gleiche Dokument beziehe wie sein erstes Zugangsgesuch und die Empfehlung des Beauftragten vom 14. Mai 2024 (Ziff. 2). Mit E-Mail vom 15. September 2024 teilte ihm der Antragsteller mit, dass es sich um das gleiche Dokument handelt.
8. Am 16. September 2024 informierte der Beauftragte die BK, dass ein Schlichtungsantrag eingereicht wurde und forderte sie dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen. Dabei präzisierte er, dass es sich um das gleiche Dokument handelte, welches Gegenstand der Empfehlung vom 14. Mai 2024 war.
9. Am 27. September 2024 reichte die BK eine Stellungnahme ein. Darin führte sie aus, dass "[d]as erneute Gesuch vom 12. August 2024 [...] keine Noven [enthält]. Seit dem ersten Gesuch vom 29. Oktober 2023 hat sich an der *Rechtslage* [Hervorhebung im Originaltext] nichts geändert, was wir dem Gesuchsteller per Mail vom 30. August 2024, [...], mitgeteilt haben. Der Gesuchsteller verlangt das gleiche Dokument wie mit seinem Gesuch vom 29. Oktober 2023. Wir verweisen auf unsere Stellungnahme vom 10. November 2023 zu diesem Gesuch, auf die ergänzende Stellungnahme der BK vom 24. November 2023, auf die Empfehlung des EDÖB vom 14. Mai 2024 und auf die Verfügung der BK vom 4. Juni 2024." Nachdem der Antragsteller die ordentliche Rechtsmittelfrist zur Verfügung der BK vom 4. Juni 2024 unbenutzt ablaufen lassen hatte (Ziff. 2), ist die

⁴ Empfehlung vom 14. Mai 2024: BK / Fragebogen «Befragung PSP» (zuletzt abgerufen am 11. August 2025).

BK der Auffassung, dass "sein Recht auf einen Weiterzug seines Anliegens verwirkt und die Verfügung vom 4. Juni 2024 [...] in Rechtskraft erwachsen [ist]. Dem [Antragsteller] jetzt *nochmals* [Hervorhebung im Originaltext] das Recht auf Zugang nach BGÖ und die damit zusammenhängende Verfahrensmöglichkeit nach BGÖ mit Abschluss im VwVG mittels Verfügung einzuräumen, nur weil er die Rechtsmittelfrist verpasst hat, erachten wir [...] als fragwürdig. Unserer Ansicht nach hat der EDÖB immer die Möglichkeit, ein Verfahren abzuschreiben, so auch noch zum jetzigen Zeitpunkt. Der Entscheid des EDÖB, vorliegend ein Schlichtungsverfahren durchzuführen, wirft unseres Erachtens überdies grundsätzliche Fragen zum Wesen und zur Wirksamkeit der Rechtsmittelfrist an sich auf. Die Rechtsmittelfrist zur ersten Verfügung wird in gewisser Weise obsolet, wenn im Anschluss daran erneut ein identisches Verfahren in Gang gesetzt werden kann."

10. Im Rahmen des ersten Schlichtungsverfahrens reichte die BK am 24. November 2023 eine Stellungnahme ein, in der sie zunächst ausführte, sie habe als Gegenstand des Zugangsgesuches ein einziges Dokument identifiziert, welches als amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ zu qualifizieren sei. Weiter erklärte sie den Ablauf der Personensicherheitsprüfung anhand der zum Zeitpunkt der Gesuchbeurteilung geltenden Normen: "Nach Artikel 12 Absatz 2 Bst. a PSPV⁵ führt die Fachstelle BK eine 'erweiterte Personensicherheitsprüfung mit Befragung' - ausgenommen der in [Bst. a Ziff. 1 bis 5] genannten Personen – bei allen Personen durch, die vom Bundesrat ernannt werden.[...] Die Fachstelle PSP BK führt diese Prüfungen somit im Auftrag des Bundesrates durch und die Prüfungsergebnisse sind *Teil der Bundesratsgeschäfte* im Hinblick auf die Ernennung durch den Bundesrat.[...] Zu diesen Bundesratsgeschäften (Personalgeschäfte des Bundesrates) gibt es nie eine Ämterkonsultation, sondern nur ein Mitberichtsverfahren, zu dessen amtlichen Dokumenten kein Recht auf Zugang besteht (Art. 8 Abs. 1 BGÖ). Nach Art. 19 Abs. 3 BWIS⁶ ist die Personensicherheitsprüfung durchzuführen, *bevor* das Amt oder die Funktion übertragen oder der Auftrag erteilt wird. Die Personensicherheitsprüfung ist somit eine (von mehreren) Voraussetzungen für die *Ernennung durch den Bundesrat* [Hervorhebungen im Originaltext]." Gemäss der BK sei somit "[d]er vorliegend anbegehrte Fragebogen [...] der *Sphäre des Bundesrates* zuzuordnen. Nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a BGÖ *im Umkehrschluss* ist der Bundesrat als Kollegialbehörde *vom persönlichen Geltungsbereich des BGÖ ausgenommen* [Hervorhebung im Originaltext] und somit ist das verlangte Dokument nicht vom Geltungsbereich des BGÖ erfasst." Weiter erklärte die BK, selbst wenn das verlangte Dokument vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes erfasst wäre, seien mehrere Ausnahmebestimmungen dieses Gesetzes erfüllt:
- Bei der Personensicherheitsprüfung mit Befragung sei "[...] der Fragebogen die *Grundlage* für die Durchführung der *Befragung* und das zentrale Element bei jeder dieser Personensicherheitsprüfung. Die *Fragen* sind im *Fragebogen* festgehalten. Damit ist die Voraussetzung erfüllt, wonach 'ein direkter und unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Dokument und dem jeweiligen konkreten politischen oder administrativen Entscheid erforderlich' sein muss. [...] Das Dokument darf bei einem *laufenden* Verfahren nicht zugänglich gemacht werden, weil nach Artikel 8 Absatz 2 BGÖ amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden dürfen, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen ist. Da der *Fragebogen Grundlage für jeden administrativen Entscheid* (Verfügung nach Artikel 22 PSPV) ist und es – neben den *abgeschlossenen* – immer *laufende und künftige Verfahren* gibt, kann der Fragebogen nie zugänglich gemacht werden. In Artikel 8 BGÖ nimmt der Gesetzgeber selber eine Auflistung von bestimmten Kategorien amtlicher Dokumente vor, für welche er selber die Geheimhaltung im Sinne von 'negativen' Ausnahmen verlangt, *ohne dass die Behörde über eine mögliche Beeinträchtigung zu schützender Interessen befinden muss* [Hervorhebungen im Originaltext]; kurz der Gesetzgeber hat in den Fällen nach Artikel 8 BGÖ bereits entschieden [...], womit keine inhaltliche Prüfung der Dokumente stattfinden muss."
 - Abschliessend legte die BK dar, dass "[s]elbst wenn der Fragebogen *nicht* als nicht absolut zugängliches amtliches Dokument im Sinne von Artikel 8 BGÖ betrachtet werden würde, würde das Ergebnis einer *materiellen Prüfung* nach Artikel 7 BGÖ ebenfalls dazu führen, dass er nicht

⁵ In der Fassung in Kraft bis 31.12.2023.

⁶ In der Fassung in Kraft bis 31.12.2023.

zugänglich gemacht werden kann. [...] Die Fachstelle Personensicherheitsprüfungen der Bundeskanzlei ist zuständig für dieses Prüfverfahren. Die zielkonforme Durchführung dieser behördlichen Massnahme – die erweiterte Personensicherheitsprüfung *mit Befragung* – würde jedoch durch den Zugang des *Fragebogens* [Hervorhebungen im Originaltext] beeinträchtigt werden (Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b BGÖ). Eine Befragung kann nicht zielkonform durchgeführt werden, wenn die befragte Person die Fragen bereits kennt. Daher kann der Zugang zum Fragebogen auch aus materiellen (inhaltlichen) Gründen nicht gewährt werden”.

11. In ihrer Verfügung vom 4. Juni 2024 berief sich die BK nur noch auf die Art. 8 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ. Im Wesentlichen übernahm sie die gleichen Argumente ihrer Stellungnahme an den Beauftragten vom 24. November 2023 (Ziff. 10).
12. Am 30. September 2025 informierte der Beauftragte die BK, dass er die Frage des formellen Verfahrenseintritts prüfen werde, und bat sie um Mitteilung, ob sich die BK in dieser Frage abschliessend geäussert habe.
13. Am 7. Oktober 2024 antwortete die BK, dass sie sich zur formellen Frage des Verfahrenseintritts am 27. September 2024 (Ziff. 9) abschliessend geäussert habe und sei “dem EDÖB dankbar, dass er diese Frage nun prüft.”
14. Am 16. Juli 2025 informierte der Beauftragte die Beteiligten, dass er ein Schlichtungsverfahren eröffnet habe und dieses schriftlich durchführen werde. Zudem räumte er ihnen die Möglichkeit zu einer ergänzenden Stellungnahme gemäss Art. 12 Abs. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR. 152.31) ein.
15. Am 17. Juli 2025 teilte die BK dem Beauftragten unter anderem mit, dass sie an ihrer materiellen Rechtsauffassung festhalte: “Der Fragebogen PSP ist die *Grundlage für die Befragung* [Hervorhebung im Originaltext] im Rahmen von Personensicherheitsprüfungen. Ohne diese Fragen können die Befragungen nicht durchgeführt werden. Damit ist der Fragebogen PSP gestützt auf Artikel 8 Absatz 2 BGÖ integral nicht zugänglich [ist] und zwar so lange wie er als Grundlage für die Befragungen dient.”
16. Der Antragsteller reichte im Schlichtungsverfahren keine ergänzende Stellung ein.
17. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und der BK 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

18. Gegenüber dem Antragsteller (Ziff. 5) lehnte die BK das Zugangsgesuch mit der Begründung ab, ihre Verfügung vom 4. Juni 2024 sei in formelle Rechtskraft erwachsen. Gegenüber dem Beauftragten (Ziff. 9) ging sie auf dieses Vorbringen vertiefter ein, indem sie dazu erläuterte, dass der Antragsteller “sein Recht auf einen Weiterzug seines Anliegens verwirkt [hatte]”, nachdem er “die ordentliche Rechtsmittelfrist zur Verfügung vom 4. Juni 2024 unbenutzt [...] ablaufen lassen [hatte].” Die BK erachtet als fragwürdig, dem Antragsteller “jetzt *nochmals* das Recht auf Zugang nach BGÖ und die damit zusammenhängende Verfahrensmöglichkeit nach BGÖ mit Abschluss im VwVG mittels Verfügung einzuräumen, nur weil er die Rechtsmittelfrist verpasst hat.” Aufgrund dieser Ausführungen ist nicht klar, ob die BK die Auffassung vertritt, die Voraussetzungen für die Eröffnung eines Schlichtungsverfahrens seien nicht gegeben, zumal sie in der gleichen Stellungnahme an den Beauftragten schliesslich aufführt, dass der Beauftragte “immer die Möglichkeit [hat], ein Verfahren abzuschreiben, so auch noch zum jetzigen Zeitpunkt.” Am 7. Oktober 2024 teilte die BK dem Beauftragten jedoch ausdrücklich mit, dass sie ihm dankbar sei, wenn er die formelle Frage des Verfahrenseintritts prüfe (Ziff. 13). Die BK stellt somit die Erfüllung der formellen Voraussetzungen für die Eröffnung eines Schlichtungsverfahrens in Frage.
19. Gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ kann eine Person einen Schlichtungsantrag stellen, deren Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird. Der Schlichtungsantrag ist dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten innert

20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme oder nach Ablauf der der Behörde für die Stellungnahme zur Verfügung stehenden Frist schriftlich zu stellen (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).

20. Vorliegend reichte der Antragsteller ein Zugangsgesuch bei der BK ein. Mit der Einreichung eines Zugangsgesuches wird das Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeleitet.⁷ Die BK bestätigte dem Antragsteller den Erhalt des Zugangsgesuches (Ziff. 4) und antwortete anschliessend, dass sie das Zugangsgesuch "erneut ablehnen [muss]" (Ziff. 5). Bei dieser Antwort handelt es sich formell um eine Stellungnahme gemäss Art. 12 Abs. 4 BGÖ. Der Antragsteller ist somit als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren gemäss Art. 10 - 12 BGÖ zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Sein Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ). Der Schlichtungsantrag des Antragstellers erfüllt demnach alle gesetzlichen Voraussetzungen, weshalb darauf einzutreten ist. Die Eröffnung des Schlichtungsverfahrens hat der Beauftragte den Beteiligten am 16. Juli 2025 ausdrücklich mitgeteilt (Ziff. 14).
21. Nicht zu folgen ist der Auffassung der BK, wonach der Beauftragte "immer die Möglichkeit" hat, ein Schlichtungsverfahren abzuschreiben, "so auch noch zum jetzigen Zeitpunkt" (Ziff. 9). Tritt der Beauftragte auf einen Schlichtungsantrag ein, so hat er diesen materiell zu behandeln.⁸ Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.⁹ Kommt eine Schlichtung zustande, so gilt das Verfahren gemäss Art. 13 Abs. 3 BGÖ als erledigt. Kommt keine Schlichtung 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. Ein Schlichtungsverfahren wird vom Beauftragten abgeschrieben, wenn die antragstellende Person ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachkommt,¹⁰ indem sie an der geplanten Schlichtungssitzung nicht teilnimmt. In diesem Fall gilt der Schlichtungsantrag als zurückgezogen (Art. 12b Abs. 3 VBGÖ). Der Beauftragte schreibt das Schlichtungsverfahren als gegenstandslos ab, wenn die antragstellende Person während des Schlichtungsverfahrens den Antrag zurückzieht¹¹ oder wenn die Behörde während dem Schlichtungsverfahren den Zugang gewährt oder das verlangte Dokument veröffentlicht hat (Art. 6 Abs. 3 BGÖ). Vorliegend zog weder der Antragsteller seinen Antrag zurück noch gewährte die BK den Dokumentenzugang oder veröffentlichte das Dokument. Somit besteht keine Konstellation für eine Abschreibung. Angesichts der Tatsache, dass der Beauftragte in gleicher Sache bereits eine Empfehlung abgegeben hat, hat er aus Effizienzgründen entschieden, das Schlichtungsverfahren schriftlich durchzuführen und direkt eine Empfehlung abzugeben, deren materielle Begründung mit jener seiner Empfehlung vom 14. Mai 2024 identisch ist.
22. Die BK ist der Auffassung, der Antragsteller habe "sein Recht auf einen Weiterzug seines Anliegens verwirkt", da die Verfügung vom 4. Juni 2024 in formelle Rechtskraft erwachsen ist. Da der Antragsteller anlässlich des ersten Zugangsgesuches und der darauffolgenden Verfügung keine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben hatte, soll ihm demnach mit dem vorliegenden Zugangsgesuch keine Möglichkeit offenstehen, sein ursprüngliches Anliegen nachzuholen. Die BK führt vorliegend nicht weiter aus, aus welchen Gründen und/oder aufgrund welcher gesetzlichen Bestimmungen bei unterlassen der Einreichung einer Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht die Durchführung eines neuen Schlichtungsverfahrens gestützt auf ein neues, von der Verwaltung materiell behandeltes Zugangsgesuch unzulässig sein sollte. Ausschlaggebend ist vorliegend, dass die BK auf das identische Zugangsgesuch vom 30. August 2024 formell eingetreten ist und dieses materiell erneut abgelehnt hat. Die so erfolgte Bearbeitung des Gesuches durch die BK hat zur Konsequenz, dass der Beauftragte bei gesetzeskonformer Einreichung

⁷ Note de l'Office fédéral de la justice du 8 mars 2023 « Questions diverses relatives à la procédure de médiation LTrans » du 8 mars 2023, ch. 2.1 *in fine* (nur auf Französisch) [notiz-mediation-f \(13\).pdf](#).

⁸ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBI 2003 1963 (zitiert BBI 2003), BBI 2003 2024.

⁹ BBI 2003 2024.

¹⁰ Bundesamt für Justiz, Änderung der Öffentlichkeitsverordnung – Kommentar der neuen Bestimmungen, 11. März 2011, S. 3 zu Art. 12 Abs. 3 und 4.

¹¹ SCHNEIDER/ROTH, in: Blechta/Vasella [Hrsg.], Basler Kommentar zum Öffentlichkeitsgesetz (zit. BSK BGÖ), 4. Aufl., Basel 2024, Art. 14 Rz 32.

eines Schlichtungsantrags ein Schlichtungsverfahren durchführen muss¹² (Ziff. 20). Im Übrigen gilt es zu bedenken, dass die Geltendmachung von Ansprüchen nach Öffentlichkeitsgesetz jedermann offensteht und grundsätzlich beliebig viele Personen unabhängig voneinander Zugang zu identischen Dokumenten verlangen können (Art. 2 VBGÖ). Überdies hält die Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz explizit fest, dass "die bloss wiederholte Gesuchseinreichung nicht an sich missbräuchlich ist"¹³ und dass "ein neues Verfahren durch Einreichung eines Gesuches bei der zuständigen Behörde angehoben werden [kann]", wenn die Frist für einen Schlichtungsantrag verpasst wurde.¹⁴ Selbst wenn das Vorgehen des Antragstellers unbestrittenermassen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursacht, braucht ein allfälliger Rechtsmissbrauch nicht näher behandelt zu werden, nachdem die BK selbst auf das identische Zugangsgesuch eingetreten ist, sodass der Beauftragte das Schlichtungsverfahren nach den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes durchzuführen hat.

B. Materielle Erwägungen

23. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.¹⁵
24. Schlichtungsgegenstand dieses Verfahrens ist der Fragebogen der BK mit dem Titel «Befragung PSP», welcher Gegenstand des ersten Schlichtungsverfahrens war (Ziff. 8 der Empfehlung vom 14. Mai 2024). Andere Dokumente, welche das besagte Dokument inzwischen ersetzen, wurden dem Beauftragten nicht zugestellt und von der BK auch nicht erwähnt. Der Fragebogen besteht hauptsächlich aus Fragen, welche nach Themenbereichen gegliedert sind; dazu enthält er Instruktionen zur Durchführung der Sicherheitsrisikoprüfung. Das Dokument stellt somit nur eine Grundlage für die Durchführung der Befragung dar und enthält keine Angaben über eine konkrete Kandidatin oder einen konkreten Kandidaten (Ziff. 14 der Empfehlung vom 14. Mai 2024). Unbestritten ist, dass der Fragebogen ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ ist (Ziff. 15 der Empfehlung vom 14. Mai 2024).
25. In ihrer früheren Stellungnahme an den Beauftragten (Ziff. 10), auf welche die BK vorliegend verweist, argumentierte sie, dieser Fragebogen sei der "Sphäre des Bundesrates" zuzuordnen, weil die erweiterte Personensicherheitsprüfung mit Befragung, welche mit Hilfe dieses Dokumentes durchgeführt wird, eine der Voraussetzungen für die Ernennung der befragten Person durch den Bundesrat sei. Somit sei der Fragebogen vom persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes nicht erfasst. Allerdings wurde dieses Argument in der Verfügung vom 14. Mai 2024 sowie in den aktuellen Stellungnahmen an den Beauftragten (Ziff. 9 und 15) nicht mehr vorgebracht. Daher ist zunächst zu klären, ob der verlangte Fragebogen unter den persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fällt (Art. 2 Abs. 1 BGÖ).
26. Das Öffentlichkeitsgesetz gilt gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ für die Bundesverwaltung. Der Begriff Bundesverwaltung ist in Artikel 178 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) und in Art. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) definiert. Es handelt sich dabei um die gesamte, dem einzelnen Bundesratsmitglied in seiner Funktion als Departementschefin oder Departementschef unterstellte Verwaltung, d.h. die Departemente und Ämter sowie die BK. Demgegenüber ist der Bundesrat als Regierung, d.h. im Kernbereich seines Handelns als oberste leitende und vollziehende und im Kollegium entscheidende (Art. 177 Abs. 1 BV) Behörde des Bundes (Art. 174 BV; Art. 1 RVOG), dem Öffentlichkeitsgesetz nicht unterstellt. Für sein Regierungshandeln ist der Bundesrat als von der Verwaltung unabhängige politische Behörde daher vom persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ *e contrario*). Handelt der Bundesrat oder die Bundesrätin hingegen als Departementsvorsteher oder Departementsvorsteherin

¹² Vgl. Urteil BGer 1C_353/2019 vom 18. März 2020 E. 2.2 betreffend Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG, SR/FR 17.5).

¹³ BBL 2003 2017.

¹⁴ BBL 20023 2024.

¹⁵ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

und somit als Chef oder Chefin der Verwaltung, ist für dieses Verwaltungshandeln der persönliche Geltungsbereich gegeben und das Öffentlichkeitsgesetz anwendbar (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ).¹⁶ Befasst sich ein Bundesrat oder eine Bundesrätin mit einem Bundesratsgeschäft, bedeutet dies nicht ipso facto, dass alle Dokumente eines solchen Dossiers Ausdruck des Regierungshandelns sind.¹⁷ Entscheidend ist das Dokument. Dies gilt auch für Personalgeschäfte, bei welchen der Bundesrat einen Beschluss fällt. Dazu führt das Bundesgericht in einem Entscheid¹⁸ aus, dass es sich bei der Ernennung oder Aufhebung des Arbeitsverhältnisses eines Amtsdirektors oder einer Amtsdirektorin, beim unterzeichneten Antrag des federführenden Departements und des Bundesratsbeschlusses zwar um Regierungshandeln handelt, welches vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes nicht erfasst wird. So ist der Entscheid des Bundesrates, der für die Gültigkeit des Vertrages erforderlich ist, als Regierungshandeln vom Geltungsbereich ausgeschlossen, während jedoch der zuvor ausgearbeitete öffentlich-rechtliche Arbeitsvertrag bzw. Aufhebungsvertrag hingegen als Verwaltungshandeln dem Öffentlichkeitsgesetz unterliegt. Vorliegend verhält es sich nicht anders als im dargelegten Entscheid. Auch wenn der Bundesrat einen Entscheid infolge des Ergebnisses der Personensicherheitsprüfung fällt, sind damit nicht alle Unterlagen betreffend die Durchführung der Personensicherheitsprüfung dem Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes entzogen. Nach Ansicht des Beauftragten handelt es sich beim verlangten Fragebogen um ein Dokument der Fachstelle PSP BK, welche diesen im Rahmen ihrer Verwaltungsaufgabe (Durchführung von Personensicherheitsprüfungen) erstellt hat und hierfür benutzt. Daher ist nicht von einem Regierungshandeln des Gesamtbundesrates auszugehen, sondern vielmehr vom Verwaltungshandeln der Fachstelle PSP BK; diese untersteht dem persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ), weshalb das Öffentlichkeitsgesetz anwendbar ist.

27. *Zwischenergebnis: Beim verlangten Fragebogen handelt es sich um ein amtliches Dokument der BK (Art. 5 BGÖ), die unter den persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fällt (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Somit ist das Öffentlichkeitsgesetz anwendbar.*
28. Die Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes gilt nicht absolut. Daher ist zu prüfen, ob eine Bestimmung nach Art. 7 ff. BGÖ dem Zugang zum verlangten Dokument entgegensteht.
29. In ihrer früheren Stellungnahme an den Beauftragten (Ziff. 10) argumentierte die BK, der verlangte Fragebogen sei ein Dokument des Mitberichtsverfahrens, zu welchem kein Recht auf Zugang besteht (Art. 8 Abs. 1 BGÖ). Weil die Fachstelle PSP BK die Personensicherheitsprüfungen mit Befragung im Auftrag des Bundesrates durchführt, seien deren Ergebnisse Teil der Bundesratsgeschäfte im Hinblick auf die Ernennung der jeweiligen Personen durch den Bundesrat. Zu diesen Bundesratsgeschäften gibt es nie eine Ämterkonsultation, sondern nur ein Mitberichtsverfahren, zu dessen amtlichen Dokumenten kein Recht auf Zugang besteht. Allerdings wurde dieses Argument in der Verfügung vom 14. Mai 2024 sowie in den aktuellen Stellungnahmen an den Beauftragten (Ziff. 9 und 15) nicht mehr vorgebracht.
30. Der Bundesrat fasst gemäss Art. 3 Abs. 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1) seine Beschlüsse in der Regel gestützt auf schriftliche Anträge und nach abgeschlossenem Mitberichtsverfahren. Nach Art. 8 Abs. 1 BGÖ besteht kein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten des Mitberichtsverfahrens. Zweck der Verweigerung des Zugangs ist die Wahrung des Kollegialitätsprinzips im Sinne von Art. 12 RVOG. Die Bestimmung

¹⁶ BGE 136 II 399 E. 2.2 und 2.3.4; Urteil BVGer A-4500/2013 vom 27. Februar 2014 E. 3.1 f.; [Notiz des Bundesamtes für Justiz BJ "Auslegeordnung zu ausgewählten Aspekten des Öffentlichkeitsgesetzes vom 12.10.2020"](#), S. 2 f.; Fragen- und Antwortenkatalog des EDÖB vom 13. Oktober 2022 für die Anhörung durch die GSK vom 28. Oktober 2022 zum BGÖ, S. 5 f (abrufbar unter <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home.html> > Öffentlichkeitsprinzip > Services BGÖ [zuletzt abgerufen am 11. August 2025]); Bundesamt für Justiz und Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 7. August 2013, Ziff. 2.2.2.

¹⁷ Urteil des BVGer A-4500/2013 vom 27. Februar 2014 E. 3.2.2.

¹⁸ BGE 136 II 399 E. 2.3.4.

schützt die freie Meinungs- und Willensbildung des Bundesrates bzw. den Entscheidungsprozess des Bundesrates.¹⁹ Der Ausschluss des Rechts auf Zugang zu diesen Dokumenten ist endgültig.²⁰

31. Als Mitberichtsverfahren wird der letzte Verfahrensschritt vor einem Entscheid des Bundesrats bezeichnet. Es sieht vor, die Geschäfte, welcher der Bundesrat zu beschliessen hat, dessen Mitgliedern zum Mitbericht resp. zur Stellungnahme vorzulegen. Das Mitberichtsverfahren beginnt gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis} RVOV mit der Unterzeichnung des Antrags durch das federführende Departement. Diesen unterzeichneten Bundesratsantrag überreicht das federführende Departement der BK zur Durchführung des Mitberichtsverfahrens. Das Mitberichtsverfahren endet mit der Beschlussfassung durch den Bundesrat (Bundesratsbeschluss).²¹
32. Die Begrifflichkeit der Bestimmung von Art. 8 Abs. 1 BGÖ stimmt mit der Legaldefinition des Mitberichtsverfahrens nach RVOG überein, betrifft aber gemäss Rechtsprechung nur einen Teil desselben. Die Ausnahme nach Art. 8 Abs. 1 BGÖ umfasst sämtliche während der Dauer des Mitberichtsverfahrens erstellten Dokumente, welche der Vorbereitung eines Entscheids des Bundesrats dienen, wie Mitberichte der anderen Departemente und den nachfolgenden Briefwechsel einschliesslich der formellen Vorschläge, die von konsultierten Stellen ausgehen,²² sowie der Entwürfe, die im Zuge des Mitberichtsverfahrens zu Mitberichten, Repliken und Dupliken erarbeitet werden. Unter die Ausnahme fallen weiter die persönlichen Aufzeichnungen der Bundesratsmitglieder, ihrer Beraterinnen und Berater sowie weiterer Mitarbeitenden.²³
33. Von der Bestimmung von Art. 8 Abs. 1 BGÖ nicht erfasst und somit nach den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes grundsätzlich zugänglich sind sämtliche Dokumente, die vor dem Beginn des Mitberichtsverfahrens erstellt wurden und deren Inhalt über den Meinungs- und Willensbildungsprozess bzw. die Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums keinen Aufschluss gibt. Dies betrifft insbesondere Beilagen zum unterzeichneten Bundesratsantrag,²⁴ die vor der Eröffnung des Mitberichtsverfahrens erstellt wurden, sowie den fertig gestellten, nicht unterzeichneten Entwurf des Bundesratsantrags inkl. Beilagen. Nicht unter Art. 8 Abs. 1 BGÖ fallen ausserdem amtliche Dokumente des Ämterkonsultationsverfahrens,²⁵ ein auf Verlangen der Departementschefin oder des Departementschefs oder des Generalsekretariats angepasster Antragsentwurf und Dokumente, die die Vorsteherin oder der Vorsteher des Departements zur Korrektur an das Amt zurückschickt.²⁶
34. Wie von der BK dargelegt, handelt es sich beim zu beurteilenden Fragebogen um ein Dokument, welches einzig der Fachstelle PSP BK als Grundlage für die Durchführung der erweiterten Personensicherheitsprüfung mit Befragung dient (Ziff. 10). Somit ist offensichtlich, dass der Fragebogen nicht im Verlauf eines konkreten Mitberichtsverfahrens erstellt worden ist, und auch nicht der Vorbereitung eines konkreten Entscheids des Bundesrats dient.
35. Abgesehen davon führt die Fachstelle PSP BK erweiterte Personensicherheitsprüfungen mit Befragung auch bei Kandidatinnen und Kandidaten durch, die nicht vom Bundesrat ernannt werden

¹⁹ HÄNER, in: BSK BGÖ), Art. 8 Rz 2 mit H. auf die Empfehlung EDÖB vom 12. Dezember 2022, E. 33; Fragen- und Antwortenkatalog des EDÖB vom 13. Oktober 2022 für die Anhörung durch die GSK vom 28. Oktober 2022 zum BGÖ, S. 6 f. (abrufbar unter <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home.html> > Öffentlichkeitsprinzip > Services BGÖ [zuletzt abgerufen am 11. August 2025]).

²⁰ Urteil des BVGer A-2070/2017 vom 16. Mai 2018 E. 4.3.4.2.

²¹ Urteil des BVGer A-2070/2017 vom 16. Mai 2018 E. 4.3.4.2.

²² Urteil des BVGer A-4500/2013 vom 27. Februar 2014 E. 3.5.2.3.

²³ Zum Ganzen: BGE 136 II 399 E. 2.3.3; Urteile des BVGer A-2070/2017 vom 16. Mai 2018 E. 4.3.4.2, A-4500/2013 vom 27. Februar 2014 E. 3.5.2.3 und A-4049/2009 vom 3. Mai 2010 E. 8.1; Bundesamt für Justiz, Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung – Erläuterungen, 24. Mai 2006, S. 25; Fragen- und Antwortenkatalog des EDÖB vom 13. Oktober 2022 für die Anhörung durch die GSK vom 28. Oktober 2022 zum BGÖ, S. 7 (abrufbar unter <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home.html> > Öffentlichkeitsprinzip > Services BGÖ [zuletzt abgerufen am 11. August 2025]).

²⁴ Urteil des BVGer A-4500/2013 vom 27. Februar 2014 E. 3.5.2.3; Bundesamt für Justiz, Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung – Erläuterungen, 24. Mai 2006, S. 25.

²⁵ E contrario aus Art. 8 Abs. 3 BGÖ, wonach der Bundesrat ausnahmsweise beschliessen kann, dass Dokumente des Ämterkonsultationsverfahrens auch nach der Beschlussfassung nicht zugänglich sind (vgl. BJ/EDÖB, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 7. August 2013, Ziff. 5.1.3); vgl. auch Urteil des BVGer A-4500/2013 vom 27. Februar 2014 E. 3.5.2.3 m. H.

²⁶ Zum Ganzen: Fragen- und Antwortenkatalog des EDÖB vom 13. Oktober 2022 für die Anhörung durch die GSK vom 28. Oktober 2022 zum BGÖ, S. 7 (abrufbar unter <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home.html> > Öffentlichkeitsprinzip > Services BGÖ [zuletzt abgerufen am 11. August 2025]); BGE 136 II 399 E. 2.3.3; Urteile des BVGer A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 5.4.1 und A-4049/2009 vom 3. Mai 2010 E. 8.1; Bundesamt für Justiz und Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 7. August 2013, Ziff. 4.2.1.

(Art. 19 Abs. 2 VPSP). Auch für die Durchführung dieser Befragungen kommt der Fragebogen zur Anwendung. Jedenfalls ist aus den dem Beauftragten vorliegenden Unterlagen nichts anderes ersichtlich resp. wurde von der BK nicht vorgebracht. Daraus folgt, dass der verlangte Fragebogen ebenfalls in Auswahlverfahren angewendet wird, in welchen der Bundesrat nicht involviert ist.

36. *Zwischenergebnis: Der verlangte Fragebogen kann nicht als Dokument des Mitberichtsverfahrens im Sinne der Rechtsprechung qualifiziert werden.*
37. In ihrer früheren Stellungnahme an den Beauftragten (Ziff. 10) berief sich weiter die BK auf Art. 8 Abs. 2 BGÖ, wonach amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden dürfen, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen sei. Sie führte dazu aus, die Personensicherheitsprüfung mit Befragung sei das zentrale Element der Personensicherheitsprüfungen. Weil die Fragen im verlangten Fragebogen festgehalten seien, bestehe ein direkter und unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem verlangten Dokument und dem jeweiligen konkreten politischen oder administrativen Entscheid. Weil der Fragebogen Grundlage für jeden (auch zukünftigen) administrativen Entscheid darstelle, könne er daher nie zugänglich gemacht werden. Diese Auffassung bestätigte die BK auch in ihrer Verfügung vom 14. Mai 2024 und in der aktuellen Stellungnahme an den Beauftragten (Ziff. 15).
38. 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. Das Recht auf Zugang wird demnach nur befristet verweigert und prinzipiell wiederhergestellt, sobald der fragliche Entscheid getroffen ist. 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 Störungen und äussere Beeinflussungen.²⁷ Im Grunde kann jedes amtliche Dokument für einen noch ausstehenden politischen oder administrativen Entscheid herangezogen werden und so dem Zugang nach Öffentlichkeitsgesetz entzogen werden. Um zu verhindern, dass damit das Öffentlichkeitsgesetz ausgehebelt werden könnte, wird für die Einschränkung eines Zugangs zu einem Dokument nach Art. 8 Abs. 2 BGÖ kumulativ vorausgesetzt, dass zwischen dem Dokument und dem jeweiligen politischen oder administrativen Entscheid ein direkter und unmittelbarer Zusammenhang besteht und das Dokument für den betreffenden Entscheid von beträchtlichem materiellem Gewicht ist. Eine beliebige, sehr lockere Verbindung zwischen Dokument und Entscheid genügt nicht.²⁸ Gemäss Empfehlungspraxis des Beauftragten ist eine gewisse zeitliche Nähe zwischen dem ausstehenden behördlichen Entscheid und dem Zugangsverfahren erforderlich, zumal die verlangten Dokumente sonst nicht als eigentliche Entscheidungsgrundlage geltend können.²⁹
39. Wie bereits ausgeführt, handelt es sich beim angeforderten Dokument um einen standardmässigen Fragebogen mit zusätzlichen Instruktionen, den die BK als Grundlage für die Personensicherheitsprüfung mit Befragung benützt (Ziff. 24). Dieses Dokument enthält keine konkreten Angaben über Kandidaten oder Kandidatinnen. Wenn geltend gemacht wird, ein Dokument diene bei künftigen gleichgelagerten Fällen als Grundlage, genügt dies nach Lehre und Rechtsprechung nicht.³⁰ So verhält es sich mit dem Argument der BK, wonach der Fragebogen Grundlage für jeden (auch zukünftigen) administrativen Entscheid sei (Ziff. 37). Weiter nannte die BK nicht, welcher konkrete Entscheid aussteht und zu welchem Zeitpunkt dieser gefällt wird. So ist die Verbindung zwischen dem verlangten Dokument und dem konkreten Entscheid vorliegend nicht ersichtlich. Der Beauftragte gibt noch zu bedenken, dass nur das Ergebnis einer Befragung und nicht der Fragebogen selber als Entscheidungsgrundlage für den Bundesrat dienen kann. Aufgrund dieser Sachlage legte die BK nach Ansicht des Beauftragten im Schlichtungsverfahren bis anhin nicht dar, mit welchem Entscheid der verlangte Fragebogen in einem direkten und unmittelbaren Zusammenhang steht und dieser für einen konkreten Entscheid von beträchtlichem materiellem Gewicht ist, mithin die

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

²⁸ Urteil des BVGer A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 8.4.1 m.H.; A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 5.4; A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 7.1.3; A-3631/2009 vom 15. September 2009 E. 3.5.1; MAHON/GONIN, in: Handkommentar BGÖ, Art. 8 Rz. 30.

²⁹ Empfehlung EDÖB vom 15. Mai 2020: ISB / Berichte "Informatiksicherheit Bund" 2014-2018, Ziff. 28.

³⁰ HÄNER, in: BSK BGÖ, Art. 8 Rz 10 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung.

zuständige Behörde in ihrer Entscheidungsfindung massgeblich beeinflussen würde. Demzufolge sind die Anforderungen der Rechtsprechung, welche für das Vorliegen des Ausnahmegrundes nach Art. 8 Abs. 2 BGÖ sprechen, nach Ansicht des Beauftragten nicht erfüllt. Daher ist ein genereller Aufschub der Zugangsgewährung zum verlangten Dokument nach dieser Bestimmung nicht gerechtfertigt. Anzumerken sei noch, dass die BK eine definitive Zugangsverweigerung geltend gemacht hat, indem sie ausführte, es gebe "immer laufende und künftige Verfahren". In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass Art. 8 Abs. 2 BGÖ lediglich eine befristete Verweigerung vorsieht, d.h. einen Aufschub des Zugangs (Ziff. 38). Die Bestimmung knüpft direkt an die Eigenschaft des Dokumentes an, das die Grundlage des in Frage stehenden Entscheidungsprozesses bildet und diesen umfasst schützt.³¹ Sobald der fragliche politische oder administrative Entscheid für den das fragliche Dokument die Grundlage darstellt, getroffen ist (Art. 8 Abs. 2 BGÖ), kann die Behörde weiterhin den Zugang verweigern, wenn im konkreten Fall eine der Ausnahmeklauseln von Art. 7 BGÖ vorliegt.³²

40. *Zwischenergebnis: Nach Ansicht des Beauftragten hat die BK bis anhin nicht mit der von der Rechtsprechung erforderlichen Begründungsdichte dargetan, dass es sich um einen besonderen Fall im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BGÖ handelt.*
41. Zu prüfen bleibt, ob und inwiefern der nachgesuchte Zugang zum verlangten Dokument nach Art. 7 BGÖ einzuschränken ist.
42. In ihrer früheren Stellungnahme an den Beauftragten (Ziff. 10) berief sich die BK subsidiär auf die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ und argumentierte, das Ergebnis einer materiellen Prüfung dieser Norm führe dazu, dass der Fragebogen nicht zugänglich gemacht werden könne: "Eine Befragung kann nicht zielkonform durchgeführt werden, wenn die befragte Person die Fragen bereits kennt. Daher kann der Zugang zum Fragebogen auch aus materiellen (inhaltlichen) Gründen nicht gewährt werden." Diese Auffassung bestätigte die BK auch in ihrer Verfügung vom 14. Mai 2024, jedoch in der aktuellen Stellungnahme an den Beauftragten (Ziff. 15).
43. Für das Vorliegen der Ausnahmebestimmungen 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 BGÖ aufgelisteten Interessen beeinträchtigen würde. 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.³³ Misslingt der Behörde der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.³⁴ Liegt hingegen ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ vor, darf der Zugang nicht ohne Weiteres verweigert werden, sondern es ist im Einzelfall zu prüfen, ob gegebenenfalls in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV) ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzen, Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub.³⁵

³¹ Urteil des BVGer A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 5.4.

³² MAHON/GONIN, in: Handkommentar BGÖ, Art. 8 Rz. 32 f.

³³ BGE 133 II 209 E. 2.3.3; zum Schadensrisiko siehe COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 4; BGE 142 II 324 E 3.4.

³⁴ Urteil des BVGer A-1732/2018 vom 26. März 2019 E. 8.

³⁵ Urteil des BVGer A-2565/2020 vom 17. Januar 2022 E. 3.4.

44. 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 konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde. Dieser Ausnahmegrund stellt sicher, dass Informationen geheim gehalten werden können, die der Vorbereitung konkreter behördlicher Massnahmen dienen. Geschützt sind insbesondere die Ermittlungen, die Inspektionen und die administrativen Überwachungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich die Bürgerinnen und Bürger an das Gesetz halten. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist dabei zu verlangen, "dass im Zeitpunkt der Beurteilung des Zugangsgesuchs die Durchführung einer (oder von einzelnen) klar definierten behördlichen Massnahme beeinträchtigt zu werden droht."³⁶ Die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung der mit der behördlichen Massnahme verfolgten Ziele muss von einem gewissen Gewicht sein³⁷ 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.³⁸ Die Geheimhaltung der entsprechenden Informationen muss nicht zwingend einzelfallbezogen sein, sondern kann auch eine allgemeine Vorgehensweise zum Gegenstand haben.³⁹ Unter Umständen kann sie auch die Praxis einer Behörde betreffen.⁴⁰ So kann die Bestimmung in weniger offensichtlichen Fällen zur Anwendung kommen, sofern aufgrund der Umstände mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen ist, dass der Erfolg einer konkreten behördlichen Massnahme – oder bereits die Massnahme selbst – durch die Zugänglichmachung von ihrer Vorbereitung dienender Informationen ganz oder teilweise vereitelt würde.⁴¹ Länge und Komplexität der Kausalkette zwischen der Zugänglichmachung der entsprechenden Informationen und einer allfälligen ganzen oder teilweisen Vereitelung des Massnahmerfolgs oder der Massnahme selbst sind demnach für die Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ nicht an sich, sondern nur insoweit von Belang, als sie sich auf die Folgeprognose auswirken. Je länger und komplexer die Kausalkette ist, desto schwieriger dürfte es in der Regel sein, mit der erforderlichen hohen Wahrscheinlichkeit eine ganz oder teilweise Vereitelung des Massnahmerfolgs oder der Massnahme selbst als Folge der Zugangsgewährung zu prognostizieren. Zu beachten ist, dass die erforderliche Prognose – da sie sich auf einen künftigen Sachverhalt bezieht – nicht allein auf "harten Fakten" beruhen kann, sondern sich zwangsläufig auch auf Annahmen, Vermutungen oder Hypothesen stützen muss, die aufgrund der Umstände des konkreten Falles gebildet werden.⁴² Die Bekanntgabe behördeninterner Anleitungen methodischer und taktischer Natur ist aber nicht in jedem Fall geeignet, den Erfolg der entsprechenden Massnahmen infrage zu stellen.⁴³ Nicht von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ erfasst ist jedoch die allgemeine Aufgabenerfüllung oder Aufsichtstätigkeit einer Behörde insgesamt.⁴⁴
45. Die BK nannte keinen konkret ausstehenden Entscheid. Sie machte sinngemäss geltend, durch den Zugang zum Fragebogen würde die zielkonforme Durchführung der erweiterten Personensicherheitsprüfung mit Befragung durch die Fachstelle PSP BK an sich beeinträchtigt. Somit wird als konkrete behördliche Massnahme die Tätigkeit der Befragung im Allgemeinen definiert. Nach der Rechtsprechung sind allgemein gehaltene Formulare nicht als eine konkrete behördliche Massnahme zu betrachten,⁴⁵ allerdings kann die Tätigkeit einer Behörde eine konkrete behördliche Massnahme darstellen.⁴⁶ Bei Kandidatinnen und Kandidaten, die sich für Führungspositionen mit sensibler Tätigkeit bewerben, deren Besetzung eine Ernennung durch den Bundesrat erfordert, prüft die BK allfällige Sicherheitsrisiken (Art. 27 Abs. 1 ISG). Diese Tätigkeit der BK betrifft

³⁶ Urteil des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.1.

³⁷ BGE 144 II 77 E. 4.3.

³⁸ Urteile des BVGer A-3443/2010 vom 18. Oktober 2010 E. 5.2; A-700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 5.1.

³⁹ Urteil des BVGer A-683/2016 vom 20. Oktober 2016 E. 5.4.1.

⁴⁰ Urteil des BGer 1C_412/2022 vom 9. August 2023 E. 5.1.

⁴¹ Urteil des BGer 1C_412/2022 vom 9. August 2023 E. 5.1; A-2459/2021 vom 27. Juli 2023 E. 7.1; A-4521/2020 vom 29. März 2022 E. 4.1 f.

⁴² Urteil des BVGer A-2459/2021 vom 27. Juli 2023 E. 7.1.

⁴³ STEINEM, in: BSK/BGÖ, Art. 7 BGÖ Rz. 20 m. H. auf die Rechtsprechung.

⁴⁴ BGE 144 II 77 E. 4.2 f.

⁴⁵ Urteils des BVGer A-4521/2020 vom 29. März 2022 E. 4.5.3 f.

⁴⁶ Urteil des BVGer A-2459/2021 vom 27. Juli 2023 E. 7.2 (Entscheid beim BGer angefochten).

eine relativ begrenzte Anzahl von möglichen Adressatinnen und Adressaten, welche theoretisch den Verlauf der Befragung beeinflussen könnten, wenn diese Personen den Inhalt des Fragebogens kennen würden. So kann vorliegend nach Ansicht des Beauftragten angesichts der Durchführung von Personensicherheitsprüfungen durch die Fachstelle PSP BK von einer konkreten behördlichen Massnahme ausgegangen werden.

46. Strittig bleibt, inwiefern die Zugänglichkeit des verlangten Fragebogens die Durchführung der erweiterten Personensicherheitsprüfung mit Befragung gefährden könnte. Dabei ist zu prüfen, ob die Ausführungen der BK zur Wahrscheinlichkeit oder zur Erheblichkeit der befürchteten Beeinträchtigung zu überzeugen vermögen.
47. Die BK verweigerte den Zugang zum Fragebogen vollständig mit der pauschalen Begründung, dass eine Befragung nicht zielkonform durchgeführt werden kann, wenn die befragte Person die Fragen bereits kennt (Ziff. 10). Diese Argumentation erfasst den ganzen Fragebogen; näheres führt die BK nicht aus. Insbesondere ist sie nicht auf die einzelnen Fragen und Fragestellungen und auf die Instruktionen eingegangen und hat es unterlassen, nachvollziehbar zu belegen, inwieweit die Offenlegung aller im Fragebogen enthaltenen Informationen die Durchführung der Befragung beeinträchtigen oder ihr Ergebnis beeinflussen könnte.
48. Die zu befragenden Prüfbereiche und somit ein Teil der Fragen sind bereits bekannt, zumal die Prüfbereiche in Art. 27 Abs. 2 ISG aufgeführt sind und in Anhang 7 der VPSP detailliert aufgezählt werden: Demnach werden sicherheitsrelevante Daten über die Lebensführung der betroffenen Person erhoben, insbesondere über ihre engen persönlichen Beziehungen und familiären Verhältnisse, ihre finanzielle Lage und ihre Beziehungen zum Ausland. Daraus folgt, dass Kandidatinnen und Kandidaten vor der Befragung bereits wissen, über welche Themenbereiche sie befragt werden, über welche Themen sie nicht befragt werden dürfen und sich den Fragenkatalog mindestens teilweise vorstellen können. Es ist auch denkbar, dass Personen, die eine solche Befragung schon erlebt haben, aktuelle Kandidatinnen und Kandidaten über die ihnen damals gestellten Fragen und über ihre Erfahrung informieren bzw. bei einer erneuten Prüfung sich an die damaligen Fragen erinnern können. Der Beauftragte stellt daher fest, dass Kandidatinnen und Kandidaten bereits ohne Kenntnis des verlangten Fragebogens Informationen zur Verfügung haben (können), um sich für die anstehende Befragung so vorzubereiten können, dass für sie ungünstige Antworten (zumindest teilweise) vermieden werden können.⁴⁷ Der Beauftragte gibt auch zu bedenken, dass die Möglichkeit, sich auf die Befragung vorzubereiten, nicht bedeuten muss, dass die Befragung nicht erfolgreich geführt und beurteilt werden kann. Die Befragungen werden von "Risk Profilers" durchgeführt,⁴⁸ deren zentrale Aufgabe es ist, bei den einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten allfällige Sicherheitsrisiken hervorzuheben und zu beurteilen. Schliesslich wird die Aussagekraft der Befragung im Bericht Aeschlimann zuhanden der BK⁴⁹ grundsätzlich in Frage gestellt, indem er ausführt, dass "[d]ie Qualität dieser Form der Personensicherheitsprüfung [...] denn auch erheblich von der Aussagebereitschaft und der Ehrlichkeit der betroffenen Person sowie der Vollständigkeit der Aussagen ab[hängt]." Letztlich ist für die Beurteilung allfälliger Sicherheitsrisiken die persönliche Befragung der betroffenen Person nur ein Mittel der Datenerhebung durch die Fachstelle PSP BK (Ziff. 1).
49. Demzufolge ist nach Ansicht des Beauftragten die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ für eine vollständige Verweigerung des Zugangs zum verlangten Fragebogen nicht gegeben. Die BK konnte bis anhin nicht überzeugend darlegen, dass die Befragung nur erfolgreich durchgeführt werden kann, wenn der gesamte Fragebogen geheim bleibt. Es ist nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass infolge der Zugänglichkeit einzelner Passagen des Fragebogens, die BK die Personensicherheitsprüfung mit Befragung nicht mehr durchführen könnte. So erfüllen nach Ansicht des Beauftragten die Einleitung (erste Seite) und der Abschluss (Abschnitt in der letzten Seite) des Fragebogens die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ nicht. Ebenfalls verhält es sich mit den meisten Titeln des Fragebogens: Beim Teil A

⁴⁷ Aus dem Fragebogen ist zumindest nicht ersichtlich, dass ein solcher Austausch verboten wäre.

⁴⁸ Art. 6 des [Geschäftsreglement der Fachstelle Personensicherheitsprüfungen der Bundeskanzlei](#) (zuletzt abgerufen am 11. August 2025).

⁴⁹ Arthur Aeschlimann, [Bericht zuhanden der Schweizerischen Bundeskanzlei betreffend die Arbeitsgrundlagen und die Arbeitsinstrumente, das Verfahren und die Verantwortlichkeiten bei Personensicherheitsprüfungen durch die FS PSP BK sowie die Verhältnismässigkeit bei deren Sachverhaltsabklärungen](#), Bern 15. April 2012, S. 18-19 (zuletzt abgerufen am 11. August 2025).

die Titel bis zur zweiten Gliederungsebene (Buchstaben A bis G), beim Teil B die Titel bis zur ersten Gliederungsebene (d.h. nur der Titel von Teil B) und beim Teil C die Titel bis zur dritten Gliederungsebene (Buchstaben A bis C und Ziff. 1 bis 5 jedes einzelnen Buchstabens). Zu diesen Passagen des Fragebogens ist der Zugang zu gewähren.

50. Der Beauftragte schliesst hingegen nicht aus, dass einzelne Fragen und einzelne Passagen mit Instruktionen den Verlauf der Befragung höchstwahrscheinlich beeinflussen könnten und damit den Ausnahmegrund nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ rechtfertigen. Daher können einzelne Fragen und Passagen, deren Offenlegung die zielkonforme Durchführung der Befragung ernsthaft beeinträchtigen würde, abgedeckt werden.
51. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis:*
- *Beim verlangten Fragebogen handelt es sich um ein amtliches Dokument der BK (Art. 5 BGÖ), die unter den persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fällt (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Somit ist das Öffentlichkeitsgesetz anwendbar.*
 - *Der verlangte Fragebogen ist kein Dokument des Mitberichtsverfahrens im Sinne von Art. 8 Abs. 1 BGÖ.*
 - *Für das verlangte Dokument sind nach der Rechtsprechung die Voraussetzungen für einen Zugangsaufschub nach Art. 8 Abs. 2 BGÖ nicht erfüllt.*
 - *Die BK konnte bisher nicht überzeugend darlegen, dass der Ausnahmegrund nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ für den gesamten Inhalt des Fragebogens gilt: Der Zugang zur Einleitung, zum Abschluss und zu den Titeln des Fragebogens ist gemäss den Erwägungen in Ziffer 49 zu gewähren. Jedoch enthält der Fragebogen einzelne Fragen und Passagen, deren Offenlegung das Ergebnis der Befragungen höchstwahrscheinlich ernsthaft beeinträchtigen könnte (Ziff. 50). Daher identifiziert die BK diese Passagen, sofern die Geheimhaltung dieser Informationen den Schlüssel zum Erfolg der Befragung darstellen. Diese Passagen kann die BK gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ einschwärzen.*

Dispositiv auf der nächsten Seite

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

52. Die Bundeskanzlei gewährt einen teilweisen Zugang zum Fragebogen "Befragung PSP" im Sinne der Erwägungen in Ziffer 51.
53. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung bei der Bundeskanzlei den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
54. Die Bundeskanzlei erlässt eine Verfügung, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
55. Die Bundeskanzlei erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
56. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
57. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
X
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Bundeskanzlei
3003 Bern

Adrian Lobsiger
Der Beauftragte

Alessandra Prinz
Juristin Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip