



Abteilung I
A-1528/2024

Urteil vom 12. November 2025

Besetzung

Richter Alexander Misic (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiberin Mathilda Mauch.

Parteien

A. _____,
vertreten durch
lic. iur. Viktor Györfy, Rechtsanwalt,
Peyrot, Schlegel und Györfy Rechtsanwälte,
Beethovenstrasse 47, 8002 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Polizei (fedpol),
Guisanplatz 1a, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Öffentlichkeitsprinzip.

Sachverhalt:**A.**

A._____, (...) (nachfolgend: Gesuchstellerin) ersuchte am 23. April 2023 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Bundesamt für Polizei (nachfolgend: fedpol) um Zugang zu verschiedenen Dokumenten und Informationen betreffend die Beschaffung der IKT-ProgFMÜ-P4-GovWare («Government Software») des fedpol. Im Einzelnen verlangte sie die Dokumentation der gesamten Projektorganisation, des Beschaffungsverfahrens und der Beschaffungsdokumentation, der Evaluation und aller eingegangenen Offerten zum Programm IKT-ProgFMÜ-P4-GovWare (...). Die GovWare ist ein Informatikprogramm, das auf Anordnung der Staatsanwaltschaft in ein Datenverarbeitungssystem eingeschleust wird, um Inhalt und Randdaten des Fernmeldeverkehrs unverschlüsselt abzufangen und auszuleiten (vgl. E. 4.3.1).

B.

Mit Stellungnahme vom 10. Mai 2023 verweigerte das fedpol die Einsicht vollständig. Daraufhin reichte die Gesuchstellerin am 23. Mai 2023 einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (nachfolgend: EDÖB) ein. In der Schlichtungsverhandlung vom 15. September 2023 wurde der Schlichtungsgegenstand auf alle konzeptionellen Ausführungen vor der Beschaffung (insbesondere Phasen Initialisierung und Konzept) des Projekts IKT-ProgFMÜ-P4-GovWare eingegrenzt (vgl. Empfehlung EDÖB vom 21. Dezember 2023 im Schlichtungsverfahren A._____ und fedpol [nachfolgend: Empfehlung EDÖB] Rz. 10 und 17). Die Beteiligten vereinbarten, dass das fedpol den Zugang zu den ersuchten Dokumenten nochmals prüfen müsse und dass die Gesuchstellerin auf die Bekanntgabe von Personendaten natürlicher Personen verzichte.

C.

Am 12. Oktober 2023 teilte das fedpol der Gesuchstellerin mit, dass dem Gesuch nicht stattgegeben werden könne. Daraufhin beantragte die Gesuchstellerin beim EDÖB den Erlass einer Empfehlung und führte aus, dass sie keine Dokumente zur Beschaffung verlange (vgl. Empfehlung des EDÖB Rz. 12).

D.

In seiner Empfehlung vom 21. Dezember 2023 kam der EDÖB zum Schluss, dass Art. 3 Abs. 2 Bst. a des (inzwischen aufgehobenen) Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (aBöB; AS 1996 508) mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts als Spezialbestimmung i.S.v. Art. 4 Bst. a BGÖ zu qualifizieren sei. Daher seien die Bestimmungen des BGÖ für den Zugang zu diesen Informationen nicht anwendbar. Das fedpol habe jedoch nicht hinreichend dargelegt, dass alle in den ersuchten Dokumenten enthaltene Informationen tatsächlich Beschaffungsunterlagen darstellen. Sofern das Öffentlichkeitsprinzip zur Anwendung käme, müsse es diejenigen Dokumente, die nach seiner Ansicht von Ausnahmetatbeständen i.S.v. Art. 7 BGÖ erfasst seien, identifizieren und seinen Entscheid begründen. Dabei wäre der Zugang zu den betreffenden Dokumenten unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips mittels Anonymisierungen zu gewähren.

E.

Mit Verfügung vom (...) verweigerte das fedpol den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Zur Begründung führte die Vorinstanz im Wesentlichen aus, dass die Dokumente insgesamt eine Sicherheitsbeschaffung betreffen. Diese sei gestützt auf Art. 3 Abs. 2 Bst. a aBöB vom öffentlichen Beschaffungsrecht und gemäss Art. 4 BGÖ vom sachlichen Anwendungsbereich des BGÖ ausgenommen. Da das BGÖ nach Auffassung der Vorinstanz nicht anwendbar sei, könne offenbleiben, ob zusätzlich Ausnahmetatbestände nach Art. 7 BGÖ gegeben wären.

F.

Die Gesuchstellerin (nachfolgend: Beschwerdeführerin) erhob am 8. März 2024 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, es sei die Verfügung des fedpol (nachfolgend: Vorinstanz) vom 1. Februar 2024 aufzuheben, und die Vorinstanz sei zu verpflichten, ihr «alle Unterlagen zum Programm IKT-ProgFMÜ-P4-Govware auszuhändigen, bei denen es sich nicht um Beschaffungen handelt», insbesondere zu den Phasen Initialisierung, Konzept, Realisierung und Einführung. Konkret seien darunter die folgenden Dokumente gemeint:

Phase Initialisierung:

- Projektmanagementplan
- Projektauftrag PRIO1

Phase Konzept:

- Systemarchitektur

Systemanforderungen PRIO1

- Testkonzept
- Unterlagen zur Beschaffung PRIO1; konkret das Hermes-Dokument «Aus-schreibungsunterlagen» daraus resultierende Dokumente «Angebot» der Lie-ferantInnen, Evaluationsberichte
- Projektentscheid Steuerung zum Zuschlag PRIO1
- Vereinbarung zum Zuschlag, d.h. Verträge zur Steuerung der beschafften Leistungen (Lieferumfang, SLA, Personen, Preise, Termine) PRIO1
- Detailstudien der Phase Konzept, Dokumentationen von Proof-of-Concepts und allfällige Protokolle von Workshops mit LieferantInnen PRIO1

Phase Realisierung:

- Integrationskonzept
- Geschäftsorganisationskonzept PRIO1
- Betriebskonzept
- Anwendungshandbuch PRIO1
- Detailspezifikation PRIO1
- Testprotokoll

Phase Einführung:

- Einführungskonzept
- Abnahmeprotokolle PRIO1
- Testprotokoll PRIO1

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin aus, dass die streitgegen-ständlichen Dokumente nach den Feststellungen des EDÖB keine Anga-ben zu möglichen Anbietern enthalten. Die Vorinstanz habe es unterlassen darzulegen, weshalb kein teilweiser Zugang zu den Dokumenten im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips gewährt werden könne.

G.

In der Vernehmlassung vom 15. April 2024 beantragt die Vorinstanz, dass auf die Beschwerde nicht einzutreten sei. Eventualiter soll der Beschwer-deführerin eine kurze Nachfrist zur Begründung ihrer Beschwerde gewährt werden. Subeventualiter sei die Beschwerde abzuweisen. Die Beschwerde erfülle laut Vorinstanz die Anforderungen an eine Beschwerdeschrift nicht; insbesondere fehlten die angefochtene Verfügung und die Begründung mit Angabe der Beweismittel.

H.

Mit Eingabe vom 28. April 2024 reichte die Beschwerdeführerin eine Beschwerdeergänzung ein. Darin präzisiert sie sinngemäss, dass sie ihr Gesuch – wie anlässlich der Schlichtungsverhandlung vereinbart – auf sämtliche konzeptionelle Unterlagen beschränke, die vor der eigentlichen Beschaffung erstellt wurden, namentlich in den Phasen Initialisierung und Konzept. Sie erklärt sich damit einverstanden, dass allfällige Personendaten abgedeckt werden.

I.

Die Vorinstanz schliesst in der Vernehmlassung vom 19. Juli 2024 auf Abweisung der Beschwerde. Eventualiter sei ihr eine Frist zur Begründung der Ausnahmetatbeständen nach Art. 7 BGÖ anzusetzen. Aus verfahrensrechtlicher Sicht sei eine Akteneinsicht in den noch einzureichenden Amtsbericht sowie dessen Beilagen zu verweigern. Im Übrigen stellt die Vorinstanz die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin in Frage.

J.

In den Schlussbemerkungen vom 24. Juli 2024 hält die Beschwerdeführerin vollumfänglich an den Anträgen und Ausführungen in ihrer Beschwerde fest und bekräftigt ihren Standpunkt.

K.

Mit Schreiben vom 30. September 2025 reichte die Vorinstanz nach Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. September 2025 einen vertraulichen Amtsbericht sowie die dazugehörigen Akten (inkl. Aktenverzeichnis) zum Projekt IKT-ProgFMÜ-p4-GovWare ein.

L.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten und die bei den Akten liegenden Schriftstücke wird, soweit für den vorliegenden Entscheid erheblich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit und die Zulässigkeit der Beschwerde von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 7 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968; VwVG, SR 172.021).

Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG und Art. 44 VwVG; vgl. Art. 16 Abs. 1 BGÖ). Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

1.2

1.2.1 Die Vorinstanz stellt zunächst die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin in Frage. Das schutzwürdige Interesse der Beschwerdeführerin an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung sei zweifelhaft. Demgegenüber vertritt die Beschwerdeführerin die Ansicht, dass sie ein schützenswertes Beschwerdeinteresse habe. Sie sei Adressatin der angefochtenen Verfügung und habe bislang keinen Zugang zu den streitgegenständlichen Dokumenten erhalten.

1.2.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Ein schutzwürdiges Interesse gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG setzt grundsätzlich voraus, dass die Beschwerdeführerin ein aktuelles praktisches Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung hat. Das Rechtsschutzinteresse ist insbesondere zu verneinen, wenn rein theoretische Probleme zur Diskussion gestellt werden oder sich eine Beschwerde nur gegen die Begründung (Motive) einer angefochtenen Verfügung richtet, ohne dass eine (die Beschwerdeführerin begünstigende/entlastende) Änderung des Dispositivs verlangt wird (vgl. Urteil des BVGer A-2565/2020 vom 12. Januar 2022 E. 1.2.3 MARANTELLI-SONANINI/HUBER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.]; Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Art. 48 Rz. 15 m.H.).

Die Beschwerdeführerin ist Adressatin der angefochtenen Verfügung und ist mit ihrem Begehren beziehungsweise ihrem Gesuch um Zugang zu verschiedenen Dokumenten im vorinstanzlichen Verfahren nicht durchgedrungen. Eine Gutheissung der Beschwerde würde ihr den Zugang zu den ersuchten Dokumenten und zu den darin enthaltenen Informationen verschaffen. Sie hätte dadurch einen praktischen Nutzen. Sie besitzt daher

ohne Weiteres ein aktuelles, schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung beziehungsweise Änderung der angefochtenen Verfügung und ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Hinzu kommt, dass das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten im Sinne von Art. 6 Abs. 1 BGÖ kein besonderes Interesse voraussetzt (vgl. auch E. 3.1).

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 2 und Art. 52 Abs. 2 VwVG) ist einzutreten.

1.4

1.4.1 Näher einzugehen ist auf den Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens.

1.4.2 Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin vor, den Streitgegenstand in ihrer Beschwerde erweitert zu haben. In der Vernehmlassung führt die Vorinstanz aus, dass sich die ersuchten Dokumente nur auf die Projektphasen Initialisierung und Konzept beziehen und nicht, wie ursprünglich von der Gesuchstellerin verlangt, auf alle vier Projektphasen der Beschaffung. Die Einschränkungen des Streitgegenstandes, welche die Beschwerdeführerin anlässlich des Schlichtungsverfahrens und in der Folge in ihrem Gesuch um Erlass einer Empfehlung an den EDÖB geltend gemacht hat, seien laut Vorinstanz auch für ihren Entscheid massgebend gewesen. Der Streitgegenstand sei daher auf Dokumente einzugrenzen, die nicht unter die Beschaffung fallen und keine Personendaten enthalten. Soweit die Verfügung beziehungsweise das ursprüngliche Öffentlichkeitsgesuch den von der Beschwerdeführerin festgelegten Streitgegenstand übersteigen, sei die Verfügung in Rechtskraft erwachsen.

Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass die Verfügung teilweise rechtskräftig sei. Die Darlegungen der Vorinstanz seien sinngemäss nicht nachvollziehbar. Die Beschwerdeführerin beantragt mit ihrer Beschwerde hingegen zweifelsfrei die Aufhebung der angefochtenen Verfügung sowie Zugang zu allen Unterlagen zum Programm IKT-ProgFMÜ-P4-Govware, die keine Beschaffungen betreffen (vgl. act. 1, S. 2). Der Inhalt ihres Gesuchs ergebe sich dabei aus der Schlichtungsverhandlung und aus der Empfehlung des EDÖB (vgl. act. 23 Rz. 2 f.).

1.4.3 Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bildet das Rechtsverhältnis, soweit es nach Massgabe der Beschwerdebegehren im Streit liegt. Die angefochtene Verfügung bildet den Rahmen, der

den möglichen Umfang des Streitgegenstands begrenzt. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war oder allenfalls – wenn wie hier ein Verfahren auf Gesuch hin eingeleitet wird – hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, darf die Beschwerdeinstanz nicht beurteilen, da sie ansonsten in die funktionale Zuständigkeit der ersten Instanz eingreifen würde. Auf entsprechende Parteibegehren könnte nicht eingetreten werden (BGE 136 II 457 E. 4.2 m.H.; Urteil des BGer 1C_362/2022 vom 9. Januar 2024 E. 3.2 m.H.). Der Streitgegenstand darf im Laufe des Beschwerdeverfahrens weder erweitert noch qualitativ verändert, sondern höchstens verengt und um nicht mehr streitige Punkte reduziert werden (statt vieler Urteil des BVGer A-478/2021 vom 17. Juli 2023 E. 1.4.1).

1.4.4 Das Verfahren betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten ist in den Art. 10 ff. BGÖ geregelt. Ein Zugangsgesuch ist an die Behörde zu richten, die das amtliche Dokument erstellt hat (Art. 10 Abs. 1 BGÖ). Das Schlichtungsverfahren ist in Art. 13 BGÖ und Art. 12 ff. VBGÖ normiert. Eine Person, die ein Zugangsgesuch gestellt hat und deren Gesuch nicht vollständig entsprochen wird, sowie eine Person, die nach Art. 11 BGÖ angehört worden ist und gegen deren Willen die Behörde Zugang gewähren will, hat die Möglichkeit, mit einem Schlichtungsantrag an den EDÖB zu gelangen (Art. 13 Abs. 1 Bst. a und c BGÖ). Der EDÖB leitet das Schlichtungsverfahren ein (vgl. Art. 18 Bst. a BGÖ) und klärt ab, ob die Behörde das Zugangsgesuch rechtmässig und angemessen bearbeitet hat (Art. 12 Abs. 1 VBGÖ). Er hört die am Schlichtungsverfahren Beteiligten an und strebt zwischen ihnen eine Einigung an. Das Verfahren kann mündlich oder schriftlich durchgeführt werden (Art. 12 Abs. 2 VBGÖ). Kommt eine Einigung zustande, gilt das Verfahren als erledigt (Art. 13 Abs. 3 BGÖ). Falls keine Einigung erzielt wird, gibt der EDÖB eine Empfehlung über die Gewährung des Zugangs ab (Art. 14 BGÖ). Weicht die zuständige Behörde von der Empfehlung des EDÖB ab, so erlässt sie gemäss Art. 15 Abs. 1 und 2 BGÖ eine Verfügung (zum Ganzen BVGE 2014/6 E. 1.2.2; Urteile des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 3.3; A-363/2010 vom 1. März 2010 E. 1.2.2; Botschaft des Bundesrats zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung [Botschaft BGÖ], BBl 2003, 2018 ff., 2024). Während sich das Verfahren auf Erlass einer Verfügung nach Art. 15 BGÖ nach den Normen des VwVG richtet (BGE 142 II 324 E. 3.6; Urteile des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 4.1; A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 4.2.2.1), stellt das Schlichtungsverfahren ein Mediationsverfahren dar, auf welches die

Bestimmungen des VwVG nicht (direkt) anwendbar sind (vgl. Urteil des BVGer A-4781/2019 vom 17. Juni 2020 E. 3.5.1 m.H.).

1.4.5 Dispositivziffer 1 der Verfügung der Vorinstanz vom 1. Februar 2024 lautet: «Der Zugang zu den mit Gesuch vom 23. April 2023 und Präzisierungen vom 25. April 2023 verlangten Dokumenten wird vollumfänglich verweigert». Aus den Erwägungen der Vorinstanz geht hervor, dass die Beschwerdeführerin auf Einladung der Vorinstanz ihr Gesuch vom 23. April 2023 ergänzte und auf alle Dokumente der vier Beschaffungsphasen der IKT-ProgFMÜ-P4-GovWare festlegte. Dementsprechend schränkte die Vorinstanz den Streitgegenstand ihrer Verfügung auf «reine Sachdaten, keine Personendaten und auf Dokumente, die nicht unter die Beschaffung fallen» ein. Die Prüfung der Vorinstanz umfasste somit den Zugang zu Dokumenten aus allen vier Phasen des Projekts, die nicht die Beschaffung betrafen.

1.4.6 Der Vorinstanz kann somit nicht gefolgt werden, wenn sie in der Vernehmlassung den Streitgegenstand auf Dokumenten aus den Phasen Initialisierung und Konzept reduziert, die nicht die Beschaffung betreffen. Ebenso unbegründet ist ihr Einwand, die Beschwerdeführerin habe den Streitgegenstand unzulässig erweitert. Zwar trifft es zu, dass die Beschwerdeführerin ihr Gesuch im Rahmen der Schlichtungsverhandlung vom 15. September 2023 auf alle konzeptionellen Ausführungen von der Beschaffung (insbesondere in den Phasen Initialisierung und Konzept) präzierte und der EDÖB seine Empfehlung (und seine Prüfung) darauf ausrichtete (vgl. act. 9, Empfehlung EDÖB, Ziff. 17). Die Empfehlung des EDÖB stellt jedoch keine verbindliche Verfügung dar (vgl. oben E. 1.4.4). Anfechtungsobjekt im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht bildet einzig der vorinstanzliche Entscheid (Verfügung vom 1. Februar 2024). Dies bestreitet auch die Vorinstanz nicht (act. 19, E. 5). Die Beschwerdeführerin hat die Verfügung insgesamt angefochten. Aus der Beschwerdebegründung geht zweifelsfrei hervor, was die beschwerdeführende Partei anstrebt (vgl. Urteil des BGer 2C_174/2023 vom 22. März 2024 E. 1.3).

Im Streit liegt der Entscheid der Vorinstanz. Streitgegenstand bildet somit die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 1. März 2024, die wie folgt auf ihre Rechtmässigkeit hin zu überprüfen ist: Verweigerung des Zugangs der Vorinstanz zu Dokumenten zum Projekt IKT-ProgFMÜ-P4-GovWare (nachfolgend: GovWare), bei denen es sich nicht um Beschaffungen handelt (Phase Initialisierung, Konzept, Realisierung und Einführung).

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist nicht an die rechtlichen Begründungen der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

3.1 Das Öffentlichkeitsgesetz soll die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern (Art. 1 BGÖ). Dadurch will das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen gestärkt, die Kontrolle über die Verwaltung verbessert und eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess ermöglicht werden (BGE 148 II 92 E. 2). In diesem Sinne statuiert das BGÖ das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt. Es gewährt jeder Person im persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes einen subjektiven, individuellen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ; BGE 136 II 399 E. 2.1 m.w.H.; BVGE 2016/9 E. 3). Aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips besteht die Vermutung zugunsten eines freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten (BGE 148 II 92 E. 2). Somit liegt es nicht im freien Ermessen der Behörde, ob sie Informationen und amtliche Dokumente zugänglich machen will oder nicht (BVGE 2014/6 E. 4.2). Das Öffentlichkeitsprinzip gilt allerdings nicht absolut. Art. 7 und Art. 8 BGÖ sehen Ausnahmetatbestände vor, bei deren Vorliegen der Zugang zu amtlichen Dokumenten abweichend von Art. 6 Abs. 1 BGÖ einzuschränken, aufzuschieben oder ganz zu verweigern ist. Darüber hinaus ist dem Schutz der Persönlichkeit beziehungsweise der Privatsphäre Dritter Rechnung zu tragen (Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 BGÖ; vgl. BGE 144 II 91 E. 4 und BGE 142 II 340 E. 4).

3.2 Das Öffentlichkeitsgesetz behält in Art. 4 BGÖ spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze vor, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen (Bst. a) oder vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen (Bst. b). Der Geheimnisbegriff des Art. 4 Bst. a BGÖ ist ein materieller. Ob es sich bei einer Norm um eine Geheimhaltungsvorschrift im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ handelt, ist mittels Auslegung zu bestimmen (vgl. BGE 146 II 265 E. 4; Urteil BVGer A-1526/2022 vom 12. April 2023 E. 3.2; STAMM-PFISTER, in: Basler Kommentar, Öffentlichkeitsgesetz,

4. Aufl. 2024 [nachfolgend: BK BGÖ], Art. 4 BGÖ N. 6 f.). Dabei ist entscheidend, den Sinn und Zweck der divergierenden Normen gegeneinander abzuwägen: Das allgemeine öffentliche Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung ist dem Schutzzweck der Spezialnorm gegenüberzustellen (Urteil des BGer 1C_228/2023 vom 5. März 2025 E. 3.1; BGE 150 II 191 E. 3.1; BGE 146 II 265 E. 3.2, E. 4). Dies gilt auch für ältere Sondernormen über die Vertraulichkeit staatlicher Handlungen und Vorkehrungen. So erfasst das Amtsgeheimnis namentlich nur noch Informationen, die eines besonderen Schutzes bedürfen beziehungsweise die nach dem Öffentlichkeitsgesetz in der Regel nicht zugänglich sind. Andernfalls würde das jüngere Gesetz seinen Gehalt verlieren und weitgehend obsolet werden (Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.4 m.H.). Im Hinblick auf den Sinn und Zweck ist zu beachten, dass mit der Schaffung des BGÖ die Öffentlichkeit der Verwaltungstätigkeit die Regel darstellt. Spezialgesetzliche Bestimmungen sind nicht leichthin so auszulegen, dass damit der Grundsatz der Transparenz des Verwaltungshandelns ausgehöhlt wird (Urteil des BGer 1C_228/2023 vom 5. März 2025 E. 3.1, m.H.).

3.3 Ein amtliches Dokument ist gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist, und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft. Als amtliche Dokumente gelten sodann auch solche, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können und die Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Bst. b und c BGÖ erfüllen (sog. «virtuelle Dokumente»; Art. 5 Abs. 2 BGÖ).

4.

4.1 Die Vorinstanz verweigert den Zugang zu den ersuchten Dokumenten, da mit Art. 3 Abs. 2 Bst. a des alten, am 1. Januar 2021 aufgehobenen Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (aBöB; AS 1996 508) eine Spezialbestimmung vorliege, die gemäss Art. 4 Bst. a BGÖ dem Öffentlichkeitsgesetz vorgehe. Zur Bekräftigung ihres Standpunkts verweist sie auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteile des BVer A-1526/2022 vom 12. April 2023 E. 6.2.4 und E. 7.5; A-839/2022 vom 5. April 2023 E. 6.2.4, aufgehoben mit Urteilen des BGer 1C_214/2023 vom 5. März 2025 und 1C_228/2023 vom 5. März 2025).

Nach Auffassung der Vorinstanz erfolgte die Beschaffung der GovWare im geheimen Verfahren, um das schutzwürdige Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht zu gefährden. Strittig sei einzig, ob sich unter den streitgegenständlichen Unterlagen Dokumente befänden, die nicht unmittelbar der Beschaffung zuzurechnen seien. Für die Abgrenzung, welche Informationen unter Art. 3 Abs. 2 Bst. a aBöB zu subsumieren seien, stützt die Vorinstanz auf den Zeitpunkt ab, ab dem entschieden wurde, dass die Realisierung der GovWare im Rahmen einer Beschaffung und nicht bundesintern erfolgen sollte. Bereits zu Beginn des Projekts habe festgestanden, dass die Funktionsweise der GovWare nicht publik gemacht werden darf, da andernfalls gezielte Gegenmassnahmen ergriffen werden könnten, welche die Wirksamkeit des Systems erheblich beeinträchtigen würden. Spätestens im Verlauf der konzeptionellen Studienphase, als beschlossen wurde, das ursprüngliche Vorhaben in zwei Teilprojekte zu gliedern und die Beschaffung der GovWare im Rahmen einer Sicherheitsbeschaffung freihändig zu vergeben, sei laut Vorinstanz die von der Rechtsprechung und dem EDÖB geforderte inhaltliche Nähe sämtlicher Unterlagen zur Sicherheitsbeschaffung eindeutig gegeben gewesen. Die Vorinstanz gelangt zum Schluss, dass sämtliche Dokumente in einem engen sachlichen Zusammenhang mit der Sicherheitsbeschaffung stehen und eine inhaltliche Nähe zu deren Vorbereitung und Umsetzung aufweisen.

Im Übrigen weist die Vorinstanz darauf hin, dass der überwiegende Teil der streitgegenständlichen Unterlagen als intern oder vertraulich klassifiziert sei. Eine solche Einstufung gemäss Informationsschutzverordnung vom 4. Juli 2007 (ISchV; SR 510.411) stelle nach der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz vom 12. Februar 2003 (BBl 2003 1963, 2011) ein gewichtiges Indiz bei der Beurteilung eines Zugangsgesuchs dar und spreche regelmässig für das Vorliegen eines schutzwürdigen Geheimhaltungsinteresses.

4.2 Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass sämtliche Dokumente als Sicherheitsbeschaffung zu qualifizieren seien. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern für alle Unterlagen ein überwiegendes Geheimhaltungsinteresse bestehe. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin wäre die Vorinstanz verpflichtet gewesen, im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips zu prüfen und zu begründen, ob zumindest ein teilweiser oder eingeschränkter Zugang zu gewähren sei. Stattdessen habe sie pauschal auf eine vollständige Geheimhaltung plädiert, ohne eine differenzierte Interessenabwägung vorzunehmen. Zudem habe die Vorinstanz das Vorliegen eines Ausnahmetatbestands gemäss Art. 7 BGÖ nicht nachgewiesen; der blosse Hinweis auf

«polizeitaktische Massnahmen» genüge hierfür nicht. Vielmehr sei im Einzelfall zu prüfen, ob ein Dokument tatsächlich von einer spezialgesetzlichen Geheimhaltungsvorschrift erfasst werde oder ein konkreter Verweigerungsgrund bestehe. Zur Stützung ihrer Argumentation verweist die Beschwerdeführerin auf die Einschätzung des EDÖB, wonach die ersuchten Unterlagen keine Informationen über konkrete Anbietende von GovWare enthalten. Entsprechend liessen sich daraus weder Rückschlüsse auf Stärken oder Schwächen bestimmter Systeme noch auf deren konkreten Einsatz ziehen. Dass der Einsatz von GovWare in der Schweiz grundsätzlich erfolgt, sei im Übrigen allgemein bekannt, da entsprechende Statistiken jährlich veröffentlicht würden.

4.3

4.3.1 Im hier zu beurteilenden Fall ist zwischen den Parteien unstrittig, dass für das Projekt IKT-ProgFMÜ-P4-GovWare eine Beschaffung stattgefunden hat (vgl. Beschwerdeergänzung Rz. 9 [act. 11]; Vernehmlassung Vorinstanz Ziff. 4 [act. 19]; Empfehlung EDÖB Rz. 32 [act. 9]). Die Beschaffung der GovWare geht auf den Ausbau und Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes (Programm FMÜ) zurück (vgl. Botschaft zum Ausbau und zum Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes vom 3. September 2014 [BBI 2014 6711]). Im Zusammenhang mit geheimen Überwachungsmassnahmen, die im Rahmen eines Strafverfahrens angeordnet werden können, ermöglicht Art. 269^{ter} Abs. 1 der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0), unter bestimmten strengen Voraussetzungen und für einen begrenzten Katalog von Straftaten (vgl. Art. 269^{ter} Abs. 1 Bst. b StPO und Art. 286 Abs. 2 StPO) den Einsatz spezieller Informatikprogramme zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs. Konkret handelt es sich dabei um eine Software, die in ein Datenverarbeitungssystem eingeschleust wird, um Inhalt und Randdaten des Fernmeldeverkehrs unverschlüsselt abzufangen und auszuleiten. Man spricht von GovWare, oft fälschlicherweise als «Trojaner» (Staatstrojaner) bezeichnet. Denn abgesehen davon, dass GovWare – im Gegensatz zum Trojaner – zu einem legalen Zweck eingesetzt wird, nämlich zur Bekämpfung der Kriminalität, ist es nicht das Ziel, dass sich das betreffende Programm verbreitet (im Gegensatz zu einem Trojaner), sondern dass die Staatsanwaltschaft ein bestimmtes Gerät überwachen kann (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 27. Februar 2013 [BÜPF-Botschaft, BBI 2013 2683], S. 2771 f.; THOMAS HANSJAKOB, Was ist GovWare?, Rz. 10 ff. in: Jusletter vom 11. September 2017).

Es handelt sich um eine Massnahme zur Überwachung des privaten Fernmeldeverkehrs, die in erster Linie zum Lesen und Abhören von verschlüsselten Kommunikationen («End-to-End encryption») eingesetzt wird und keine Mitwirkung eines Fernmeldediensteanbieters erfordert. Die Einführung spezieller Computerprogramme zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs in ein Computersystem wird von der Staatsanwaltschaft angeordnet und anschliessend vom Zwangsmassnahmengericht genehmigt (vgl. Art. 274 StPO, Urteil des BGer 7B_91/2024, 7B_92/2024 vom 16. Oktober 2024, E. 4.2.2). Der Vollzug der Massnahme obliegt der Polizei: Sie installiert das Computerprogramm im betreffenden System. Nach Bekanntgabe der Überwachung kann die betroffene Person Beschwerde einlegen (vgl. Art. 279 und Art. 393 ff. StPO; Urteil des BGer 1C_105/2024 vom 1. September 2025 E. 5 m.H.; BVGer A-1310/2022 vom 9. Januar 2024 E. 3 m.H.).

4.3.2 In seinem Urteil A-1310/2022 vom 9. Januar 2024 hatte das Bundesverwaltungsgericht bereits die Gelegenheit, sich mit der Thematik «GovWare» im Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsgesetz zu befassen. In jenem Verfahren hatte die Vorinstanz den Zugang zu Informationen und Dokumenten betreffend das Vorliegen oder Nichtvorliegen sowie dem Inhalt eines Vertrages über den Erwerb der GovWare zwischen ihr und der Entwicklerin der Software zu prüfen und vollständig verweigert. Das Bundesverwaltungsgericht wies die dagegen erhobene Beschwerde ab; das Bundesgericht bestätigte den Entscheid mit Urteil 1C_105/2024 vom 1. September 2025. Das Bundesverwaltungsgericht stellte im Wesentlichen fest, dass bereits die Offenlegung der Existenz einer bestimmten Art von Software, die im Rahmen der Strafverfolgung oder durch Nachrichtendienste eingesetzt wird, mit grosser Wahrscheinlichkeit verschiedenen Kreisen – darunter auch Personen, die von entsprechenden Überwachungsmassnahmen betroffen sein könnten – Rückschlüsse auf die technischen Möglichkeiten und Grenzen solcher Systeme erlauben würde. Es kam zum Schluss, dass genügend Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Geheimhaltung der in der Schweiz eingesetzten GovWare für die Wirksamkeit und den Erfolg entsprechender Überwachungsmassnahmen entscheidend ist. Damit galt der Ausnahmetatbestand gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ als erfüllt (Urteil des BVGer A-1310/2022 vom 9. Januar 2024 E. 7). Zudem würde die Bekanntgabe der angeforderten Informationen eine ernsthafte Gefahr für die innere Sicherheit der Schweiz begründen, weshalb auch Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ zur Anwendung gelangte (BVGer A-1310/2022 vom 9. Januar 2024 E. 8). Eine teilweise Anonymisierung war nicht möglich, da bereits die blosser Bestätigung oder

Verneinung des Bestehens bestimmter Dokumente eine unzulässige Preisgabe sensibler Informationen darstellen würde (Urteil des BVGer A-1310/2022 vom 9. Januar 2024 E. 10).

4.4

4.4.1 Es ist unbestritten, dass das Zugangsgesuch der Beschwerdeführerin in den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fällt (vgl. Art. 2 und 3 BGÖ). Ebenso steht fest, dass es sich bei den betroffenen Unterlagen um ein amtliches Dokument i.S.v. Art. 5 BGÖ handelt. Streitig und zunächst zu prüfen ist, ob dem Zugang zu den verlangten Dokumenten keine vorgehende spezielle Bestimmung nach Art. 4 BGÖ entgegensteht, welche den Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausschliesst. Sollte dies nicht der Fall sein, wäre das Zugangsgesuch nach den Grundsätzen des Öffentlichkeitsgesetzes zu beurteilen, und die Vorinstanz hätte den Zugang unter Beachtung der in Art. 7 BGÖ vorgesehenen Ausnahmetatbestände sowie des Verhältnismässigkeitsprinzips zu prüfen.

4.4.2 Am 1. Januar 2021 traten das totalrevidierte Bundesgesetz vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1), die dazugehörige Verordnung vom 12. Februar 2020 über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR 172.056.11) sowie das Revidierte Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 30. März 2012 (AS 2020 6493) in Kraft. Gemäss der in Art. 62 BöB enthaltenen Übergangsbestimmung wurden Vergabeverfahren, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes eingeleitet wurden, nach bisherigem Recht zu Ende geführt. Da die Vorinstanz das Vergabeverfahren vor Inkrafttreten des BöB am 1. Juli 2017 eingeleitet hat, ist das aBöB hier anwendbar.

4.4.3 In Art. 3 Abs. 2 Bst. a aBöB war vorgesehen, dass die Auftraggeberin einen Auftrag nicht nach den Bestimmungen des aBöB zu vergeben brauchte, wenn dadurch die Sittlichkeit oder die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdet waren. In dieser Konstellation galt das aBöB zwar grundsätzlich, und damit auch der Vertraulichkeitsgrundsatz als allgemeiner Verfahrensgrundsatz, jedoch nicht der 4. Abschnitt "Vergabeverfahren", der u.a. die Pflicht zur Veröffentlichung des Zuschlags enthielt. Derartige Aufträge waren vielmehr freihändig nach Art. 36 Abs. 2 Bst. a der Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (aVöB; SR 172.056.11) zu vergeben (vgl. Urteil des BVGer A-931/2014 E. 6.2.4; vgl. zum Ganzen MARTIN BEYELER, Der Geltungsanspruch des Vergaberechts, Zürich 2012, Rz. 978 ff.).

Im heute geltenden Recht sieht Art. 10 Abs. 4 Bst. a BöB vor, dass das Gesetz keine Anwendung auf öffentliche Aufträge findet, deren Geheimhaltung zum Schutz oder zur Aufrechterhaltung der äusseren oder inneren Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung erforderlich ist. Dies betrifft nicht nur die Beschaffung von Kriegsmaterial, die grundsätzlich dem Gesetz unterstehen würde (vgl. Anhang 5 BöB), sondern auch andere (militärische oder zivile) sicherheitskritische Leistungen (Urteil des BGer 1C_228/2023 vom 5. März 2025 E. 3.2.). Dies dürfte für den Grossteil der Beschaffungen des Nachrichtendienstes oder von Organen der Sicherheitsbehörden des Bundes (z.B. fedpol, Grenzwachtkorps) zutreffen. Entscheidend ist vor allem das Geheimhaltungsinteresse des Bundes beziehungsweise der öffentlichen Auftraggeberin, das heisst, dass der Beschaffungszweck aus Sicherheitsüberlegungen nicht einer Ausschreibung zugeführt werden darf, z.B. bei militärisch «geheim» klassifizierten Fällen (Botschaft vom 15. Februar 2017 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BBl 2017 1851, 1907).

4.4.4 In einem älteren Entscheid hat das Bundesverwaltungsgericht zu Art. 3 Abs. 2 Bst. a–c aBöB festgehalten, dass der Zuschlag in einer dieser Konstellationen ausnahmsweise geheim bleiben könne. Für derartige Beschaffungen liege daher ein spezialgesetzlicher Vorbehalt im Sinne von Art. 4 BGÖ vor, welcher den Zugang nach dem Öffentlichkeitsgesetz ausschliesse. Im konkreten Fall erachtete das Bundesverwaltungsgericht die genannte Bestimmung jedoch als nicht einschlägig (Urteil des BVGer A-931/2014 vom 9. Dezember 2014 E. 6.2.4). Das Bundesgericht hat die dagegen erhobene Beschwerde teilweise gutgeheissen, sich jedoch nicht zur Tragweite von Art. 3 Abs. 2 aBöB geäussert (Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 3).

In zwei jüngeren Urteilen hat sich das Bundesverwaltungsgericht mit dem spezialgesetzlichen Charakter von Art. 3 Abs. 1 Bst. e aBöB auseinanderzusetzen. Im Urteil A-1526/2022 vom 12. April 2023 (Zugang zum Abschlussbericht «Evaluation neues Kampfflugzeug – Messtechnische Ermittlung akustischer Kenngrössen und Auswirkungsanalyse vom 30. November 2021») sowie im Urteil A-839/2022 vom 5. April 2023 (Zugang zu Dokumenten betreffend die Beschaffung der neuen Kampfflugzeuge [NKF]) kam das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass Art. 3 Abs. 1 Bst. e aBöB eine spezialgesetzliche Grundlage darstelle, die dem Öffentlichkeitsgesetz gemäss Art. 4 BGÖ vorgehe. Entsprechend wies es die Beschwerden ab und bestätigte die vollständige Verweigerung des Zugangs

zu den verlangten Dokumenten (Urteile BVGer A-1526/2022 vom 12. April 2023 E. 7.6; A-839/2022 vom 5. April 2023 E. 7.6). Das Bundesgericht hat die dagegen erhobenen Beschwerden jedoch gutgeheissen (Urteile des BGer 1C_214/2023 vom 5. März 2025, 1C_228/2023 vom 5. März 2025). Gestützt auf die Auslegung von Art. 3 Abs. 1 Bst. e aBöB hielt das Bundesgericht fest, dass die Bestimmung weder eine Pflicht zur aktiven Information noch ein Verbot der Offenlegung auf Gesuch hin begründet. Die Norm enthält keine ausdrückliche Regelung über den Informationszugang und bezweckt insbesondere nicht, den Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes auszuschliessen (Urteile des BGer 1C_214/2023 vom 5. März 2025, 1C_228/2023 vom 5. März 2025).

4.4.5 Im Lichte der aktuellen Rechtsprechung des Bundesgerichts und zur Klärung der Frage, ob die Bestimmung von Art. 3 Abs. 2 Bst. a aBöB darauf abzielte, die Vertraulichkeit der Beschaffung der GovWare zu gewährleisten, rechtfertigt es sich, im Wege der Auslegung zu prüfen, ob eine bundesgesetzliche Spezialbestimmung vorliegt, die dem Öffentlichkeitsgesetz i.S.v. Art. 4 Bst. a BGÖ vorgeht.

5.

5.1 Ziel der Auslegung ist es, den wahren Sinngehalt einer Gesetzesbestimmung zu ermitteln. Ausgangspunkt bildet stets der Wortlaut der Norm. Ist dieser nicht eindeutig oder bestehen Zweifel, ob der scheinbar klare Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt, sind ergänzend die weiteren Auslegungselemente heranzuziehen. Abzustellen ist auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm (historische Auslegung), ihren Sinn und Zweck (teleologische Auslegung) sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen zukommt (systematische Auslegung). Die Rechtsprechung folgt dabei einem pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Ordnung zu unterstellen (vgl. BGE 147 II 25 E. 3.3 m.H.; BGE 146 II 265 E. 5.1).

5.2 Nach Art. 3 Abs. 2 Bst. a aBöB braucht die Auftraggeberin einen Auftrag nicht nach den Bestimmungen dieses Gesetzes zu vergeben, wenn dadurch die Sittlichkeit oder die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdet sind. Der Gesetzeswortlaut ist insofern nicht eindeutig, als er zur Frage eines Geheimnisvorbehalts keine Aussage macht.

5.3

5.3.1 In historischer Hinsicht ist zu beachten, dass das aBöB zeitlich vor dem Öffentlichkeitsgesetz erlassen wurde. Eigene Erläuterungen zur Koordination mit dem Öffentlichkeitsgesetz fehlen in der Botschaft des Bundesrates und soweit ersichtlich auch in den übrigen Materialien. Das aBöB setzte im Wesentlichen das GATT/WTO-Übereinkommen vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement [nachfolgend: GPA 1994; AS 1996 609]) um (vgl. Botschaft des Bundesrats zu den für die Ratifizierung der GATT/WTO-Übereinkommen [Uruguay-Runde] notwendigen Rechtsanpassungen [GATT-Botschaft 2] vom 19. September 1994, BBl 1994 IV 1171). Zu Art. 3 Abs. 2 aBöB lässt sich der Botschaft einzig entnehmen, dass darin abschliessend diejenigen Fälle aufgezählt sind, in welchen es sich rechtfertigen kann, einen Auftrag nicht nach den Bestimmungen des Gesetzes zu vergeben. Die Nichtanwendung des Gesetzes muss jedoch sachlich gerechtfertigt sein; sie darf nicht zu einer willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung anderer Anbieterinnen und Anbieter führen (GATT-Botschaft 2, BBl 1994 IV 1180; vgl. zu Art. 3 Abs. 1 aBöB Urteil BGer 1C_228/2023 vom 5. März 2025 E. 4.2.1). Art. 3 aBöB wurde demnach in Umsetzung von Art. XXIII des Übereinkommens des GPA 1994 betreffend «Ausnahmebestimmungen zum Übereinkommen» erlassen. Nach Art. XXIII Ziff. 1 GPA 1994 hindern die Bestimmungen des Übereinkommens die Vertragsparteien im Rahmen einer Beschaffung insbesondere nicht daran, zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen Massnahmen zu treffen oder Auskünfte zu verweigern, soweit sie dies für erforderlich erachten (vgl. Urteil BGer 1C_228/2023 vom 5. März 2025 E. 4.2.1).

Auch wenn damit aufgrund von Art. 3 Abs. 2 Bst. a aBöB für unerlässliche Beschaffungen für die nationale Sicherheit oder die Landesverteidigung eine vom aBöB abweichende Regelung getroffen werden konnte, insbesondere in Bezug auf die Erteilung von Auskünften, führt die historische Auslegung dieser Bestimmung nicht dazu, dass darin eine Spezialbestimmung i.S.v. Art. 4 BGÖ zu sehen ist (vgl. Urteil des BGer 1C_228/2023 vom 5. März 2025 E. 4.2.1).

5.3.2 Aus der Botschaft zum totalrevidierten BöB ergibt sich, dass Art. 10 Abs. 4 BöB im Wesentlichen Art. 3 Abs. 2 aBöB inhaltlich entspricht (Botschaft BöB, BBl 2017 1851, 1907). Fällt eine Beschaffung unter eine der dort genannten Ausnahmen, findet das Gesetz insgesamt keine Anwendung. Die weitreichendste Ausnahme betrifft – wie heute Art. 10 Abs. 4 Bst. a BöB – die Aufrechterhaltung der inneren und äusseren Sicherheit

sowie der öffentlichen Ordnung. Dies umfasst insbesondere auch die Beschaffung sicherheitskritischer militärischer oder ziviler Leistungen, wie beispielsweise die staatliche Kommunikationsinfrastruktur. Dies dürfte für den Grossteil der Beschaffungen des Nachrichtendienstes oder von Organen der Sicherheitsbehörden des Bundes (z. B. fedpol, Grenzwachtkorps) zutreffen. Entscheidend ist vor allem das Geheimhaltungsinteresse des Bundes beziehungsweise der öffentlichen Auftraggeberin, das heisst, dass der Beschaffungszweck aus Sicherheitsüberlegungen nicht ausgeschrieben werden darf (z.B. bei militärisch «geheim» klassifizierten Fällen). Die Botschaft präzisiert die Anwendungsvoraussetzungen von Art. 10 Abs. 4 BöB und betont das Ermessen bei der Anwendung dieser Bestimmung. Daraus ergibt sich einzig das weite Ermessen der Behörden bei einer Beschaffung. Daraus folgt, dass das Geheimhaltungsinteresse der Behörde es zwar rechtfertigen kann, eine Beschaffung nicht nach den Bestimmungen des BöB zu vergeben. Dass alle Informationen, die eine Beschaffung betreffen, geheim zu halten sind, wenn es sich um sicherheitskritische militärische oder zivile Leistungen handelt, ergibt sich daraus jedoch nicht (vgl. Botschaft BöB, BBl 2017 1851, 1908).

5.4 Aus systematischer Sicht ist festzuhalten, dass es sich bei Beschaffungen nach Art. 3 Abs. 1 und 2 aBöB um sog. übrige Beschaffungen im Sinne des 3. Kapitels der aVöB handelt. Die Bestimmung von Art. 3 befand sich im 2. Abschnitt des aBöB betreffend «Geltungsbereich und Begriffe» und trug die Marginalie «Ausnahmen». Während Abs. 1 diejenigen Aufträge und Beschaffungen aufzählte, für die das aBöB nicht anwendbar waren, nannte Abs. 2 jene Konstellationen, in welchen es sich rechtfertigen konnte, einen Auftrag nicht nach den Bestimmungen des aBöB zu vergeben (GATT-Botschaft 2, BBl 1994 IV 1180). Unter gewissen Umständen konnten Beschaffungen von militärischen oder zivilen Leistungen, welche die öffentliche Sicherheit gefährdeten, freihändig durchgeführt werden (vgl. 3. Kapitel aVöB und Art. 3 Abs. 2 Bst. a aBöB i.V.m. Art. 36 Abs. 2 Bst. a aVöB i.V.m. Art. 13 aVöB). Rechtsschutz war ausgeschlossen (Art. 39 aVöB) und die im Vergaberecht vorgesehenen Pflichten zur aktiven Information entfielen. Weder das aBöB noch die aVöB enthielten jedoch einen Vertraulichkeitsgrundsatz oder andere Geheimhaltungsvorschriften. Aus der systematischen Auslegung ergibt sich somit nicht, dass alle Informationen, welche die Beschaffung von sicherheitskritischen Dienstleistungen betreffen, geheim zu halten sind. Dies führt jedenfalls nicht dazu, dass Art. 3 Abs. 2 Bst. a aBöB als Spezialnorm i.S.v. Art. 4 BGÖ qualifiziert werden muss (vgl. Urteil des BGer 1C_228/2023 vom 5. März 2025 E. 4.3).

5.5 In teleologischer Hinsicht stellt sich die Frage, ob das aBöB die Geheimhaltung beziehungsweise Vertraulichkeit bezweckte. Bei Beschaffungen, die unter das aBöB fallen, gilt das Transparenzgebot (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. a aBöB; vgl. Präambel GPA 1994; vgl. Art. IV:4 GPA 2012). Das Ziel der Transparenz äussert sich insbesondere darin, dass gesetzlich geregelte und damit vorhersehbare Vergabeverfahren zur Anwendung kommen. Je nach gewähltem Vergabeverfahren wird der Transparenz mehr oder weniger Nachachtung verschafft. Die Ausschreibungsverfahren (offenes und selektives Verfahren) sind transparenter als das Einladungs- und das freihändige Verfahren. Nach der Regulierungslogik des neuen BöB ist erst recht klar, dass Transparenz nicht nur ein Hilfsmittel für die Marktöffnung, sondern auch für die Zielerreichung im Bereich Integrität der öffentlichen Hand beziehungsweise Governance ist (MARCO FETZ/MARC STEINER, in: Cottier/Oesch (Hrsg.), Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht, Öffentliches Beschaffungsrecht des Bundes, 3. Aufl. 2020, Rz. 43).

Das Transparenzgebot wirkt sich in allen Phasen des Vergabeverfahrens aus. Es findet sich – neben den Geboten der Wirtschaftlichkeit und der Gleichbehandlung – bei den allgemeinen Vorgaben und Grundsätzen (vgl. Art. 1 und 8 aBöB). Mit dem aBöB wollte der Bund das Verfahren zur Vergabe öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge regeln und transparent gestalten, den Wettbewerb unter den Anbietern und Anbieterinnen stärken sowie den wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel fördern (Art. 1 Abs. 1 Bst. a-c aBöB). Zudem wollte er auch die Gleichbehandlung aller Anbieter und Anbieterinnen gewährleisten (Art. 1 Abs. 2 aBöB).

Selbst wenn die Auftraggeberin gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. a aBöB aus Gründen der öffentlichen Sicherheit von den Bestimmungen des aBöB abweichen durfte und die Publikationspflichten entfielen, lassen sich aus den Materialien keine Hinweise entnehmen, wonach der Gesetzgeber diesen Bereich vollumfänglich von der angestrebten Transparenzpflicht ausschliessen wollte. Die Ausnahmebestimmung erlaubte vielmehr lediglich, eine vom aBöB abweichende Informationsregelung vorzusehen. So konnten diese Beschaffungen insbesondere im freihändigen Verfahren ohne Publikationspflichten unterstellt werden. Es ist in Art. 3 Abs. 2 Bst. a aBöB weder eine Aussage zur aktiven Information enthalten noch deren Beschränkung vorgesehen. Ebenso wenig begründet sie ein Verbot, auf Gesuch hin Zugang zu Dokumenten zu gewähren (vgl. Urteil des BGer 1C_228/2023 vom 5. März 2025 E. 4.4). Im Übrigen zeigt auch ein Blick auf die Botschaft zum

BGÖ sowie auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art 4 BGÖ, dass das Vorliegen einer Spezialbestimmung nicht leichthin zu bejahen ist (Urteil des BGer 1C_228/2023 vom 5. März 2025 E. 4.6 m.H. auf die Rechtsprechung).

5.6 Zusammenfassend ergibt sich aus sämtlichen Auslegungselementen, dass mit Art. 3 Abs. 2 Bst. a aBöB keine spezialgesetzliche Grundlage vorliegt, die nach Art. 4 BGÖ dem Öffentlichkeitsgesetz vorgeht.

5.7 Schliesslich lässt sich dies auch nicht aus den Erwägungen der Vorinstanz ableiten, wonach der überwiegende Teil der streitgegenständlichen Dokumente als «intern» oder «vertraulich» klassifiziert sei. Klassifizierungsvermerke wie «intern», «vertraulich» oder «geheim» schliessen gestützt auf die ISchV (gültig bis zum 31. Dezember 2023; AS 2007 3401), für sich allein einen Zugang nach BGÖ nicht aus. Die ISchV regelt den Schutz von Informationen des Bundes und der Armee, soweit er im Interesse des Landes geboten ist. Sie legt insbesondere deren Klassifizierung und Bearbeitung fest (vgl. Art. 1 ISchV). Art. 13 Abs. 3 ISchV bestimmt, dass das zuständige Organ bei einem Gesuch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten unabhängig von der Angabe des Geheimhaltungsgrades prüft, ob der Zugang gemäss den Bestimmungen des BGÖ gestattet, eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden soll. Daraus folgt, dass die mögliche "geheime", "vertrauliche" oder "interne" Einstufung eines Dokuments nach der ISchV keine eigenständige Wirkung hat: Allein das BGÖ ist vorliegend massgeblich dafür, ob und unter welchen Bedingungen der Zugang zu einem offiziellen Dokument gewährt werden kann. Mit anderen Worten steht die Einstufung eines Dokuments als «vertraulich» oder «intern» der Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes nicht entgegen (BVGE 2014/24 E. 3.6.3 ff. m.H.; vgl. Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 5.3). Die Botschaft zum BGÖ bezeichnet die Einstufung von Dokumenten dennoch als «wichtigen Anhaltspunkt» für die Beurteilung von Zugangsgesuchen, bestätigt aber, dass eine Klassifizierung den Zugang gemäss Öffentlichkeitsgesetz nicht in jedem Fall ausschliesst (BBI 2003 1963, S. 2006).

5.8

5.8.1 Nachdem die Vorinstanz offengelassen hat, ob andere Spezialbestimmungen bestehen und ob die Ausnahmebestimmungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. a-d, g und h BGÖ Anwendung finden, ist die angefochtene Verfügung in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und die Sache zur weiteren Prüfung des Zugangsgesuchs an die Vorinstanz zurückzuweisen.

(Art. 61 Abs. 1 VwVG; vgl. Urteil des BVGer A-816/2019 vom 9. April 2020 E. 6). Die Vorinstanz wird insbesondere zu untersuchen haben, ob andere Spezialbestimmungen oder Ausnahmebestimmungen erfüllt sind (vgl. Urteil des BGer 1C_105/2024 vom 1. September 2025 E. 6.4 und E. 6.5, Urteil des BVGer A-1310/2022 vom 9. Januar 2024 E. 7 und E. 8).

5.8.2 Nach dem Gesagten erübrigt sich die Prüfung, ob die in den ersuchten Dokumenten enthaltenen Informationen eine inhaltliche Nähe zum Vergabeverfahren aufweisen. Denn die Vorinstanz hat dessen Untersuchung nach dem Öffentlichkeitsgesetz vorzunehmen. Es ist Aufgabe der fachkundigen Vorinstanz und nicht der Rechtsmittelbehörde, sich erstinstanzlich mit den hier strittigen Sach- und Rechtsfragen unter Berücksichtigung der Parteivorbringen auseinanderzusetzen. Mit Blick auf den Ermessensspielraum sowie zur Wahrung des Instanzenzugs ist daher allein ein kassatorischer Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts angezeigt. Die Vorinstanz hat über die strittig gebliebenen Ausnahmebestimmungen von Art. 7 BGÖ mit gehöriger Begründung neu zu entscheiden.

5.9 Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen. Die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 1. Februar 2024 ist aufzuheben und die Sache ist zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinne der vorstehenden Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

6.

6.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Kosten für das Beschwerdeverfahren in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerdeführerin gilt als obsiegend, weshalb ihr keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– ist ihr zurückzuerstatten. Die Vorinstanz trägt keine Verfahrenskosten (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

6.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren hin eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Das Bundesverwaltungsgericht legt die Parteientschädigung aufgrund einer detailliert einzureichenden Kostennote oder, wenn keine (hinreichend detaillierte) Kostennote eingereicht wird, aufgrund der Akten fest (Art. 14 VGKE; vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-5818/2019 vom 9. Dezember 2020 E. 8.2).

6.3 Infolge ihres Obsiegens hat die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin Anspruch auf Zusprechung einer Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE). Mangels Kostennote ist die Parteientschädigung aufgrund der Akten zu bestimmen (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). In Anbetracht des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwands erscheint eine Entschädigung von Fr. 1'500.– als angemessen. Dieser Betrag ist der Vorinstanz zur Bezahlung aufzuerlegen.

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben. Die Sache wird zu neuer Entscheidung im Sinne der Erwägungen (E. 5) an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Der Beschwerdeführerin wird der Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Die Beschwerdeführerin hat dem Bundesverwaltungsgericht ihre Kontoverbindung bekannt zu geben.

4.

Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.– zu bezahlen.

5.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Alexander Misic

Mathilda Mauch

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- den EDÖB (zur Kenntnis)