



Bern, 28. Januar 2025

Empfehlung nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes

im Schlichtungsverfahren zwischen

**X. __
(Antragsteller)**

und

Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport GS VBS

I Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Antragsteller (Journalist) hat am 27. August 2024 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (GS VBS) um Zugang zu folgenden Dokumenten ersucht:
 2. "Sämtliche Unterlagen, die die Entscheidung dokumentieren, den Chef Ressourcen VBS, [C. __], die Transformation des NDB begleiten zu lassen.
 3. Sämtliche Dokumente, die dieser Entscheidung zu Grunde lagen.
 4. Sämtliche Dokumente, die abbilden, wie diese Entscheidung an den NDB kommuniziert wurde sowie sämtliche weitere Kommunikation zwischen dem NDB und dem GS-VBS in dieser Sache.
 5. Die Protokoll-Teile der letzten sechs Amtsleitungssitzungen zwischen der Vorsteherin VBS und dem NDB, insofern sie die Transformation, Personalprobleme oder die Leistungsfähigkeit des NDB betreffen (sämtliche weiteren Protokoll-Teile können geschwärzt werden)."

Der Antragsteller bat darüber hinaus die Behörde, die Dokumente mithilfe der Funktion "Gesamtdruck" von Acta Nova zu erstellen und auf diese Weise die Metadaten der einzelnen Dokumente zur Verfügung zu stellen. Eventualiter beantragte er, dass bei einer (teilweisen) Zugangsverweigerung die Titel und Erstellungsdaten der identifizierten Dokumente zugänglich gemacht werden.

2. Am 26. September 2024 nahm das GS VBS zum Zugangsgesuch Stellung. Die Behörde könne "zurzeit **keine Dokumente herausgeben** [Hervorhebung im Original]". Die Transformation des NDB sei noch nicht abgeschlossen. Der Zugang zu den ersuchten Informationen würde "die Arbeit

von [C. ___] massiv erschweren und somit den ganzen Prozess der Transformation des NDB gefährden (Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ). Es solle "Ruhe und Ordnung" in die Transformation gebracht werden, wovon die Mitarbeitenden profitieren sollten. Dies sei auch "im Hinblick auf die Herausforderungen, die sich zurzeit im nachrichtendienstlichen Umfeld stellen (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ)", erforderlich.

3. Am selben Tag reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Darin führte er aus, dass das GS VBS "mit einer pauschalen Begründung den Zugang zu sämtlichen gegenständlichen Dokumenten" verweigere. Die beiden geltend gemachten Ausnahmebestimmungen seien nicht mit der erforderlichen Begründungsdichte dargetan worden: "Es ist weder anzunehmen, dass die Offenlegung der Dokumente behördliche Massnahmen vereiteln würde, noch dass dadurch die öffentliche Sicherheit beeinträchtigt würde." Zudem hätte das GS VBS einen teilweisen Zugang im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips prüfen müssen.
4. Mit Schreiben vom 27. September 2024 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags das GS VBS dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
6. Am 14. Oktober 2024 reichte das GS VBS dem Beauftragten eine Stellungnahme sowie acht Dokumente ein, die es im Rahmen der Gesuchsbearbeitung identifiziert hat. Dabei handelte es sich um das "Mandat" des Chefs Ressourcen VBS bezüglich dessen Einbezugs in die Transformation des NDB sowie sieben Protokolle der Amtsleitungssitzungen zwischen dem GS VBS und dem NDB. Letztere wurden dem Beauftragten geschwärzt zugestellt, wobei die Behörde festhielt, dass "Inhalte, die nicht die Transformation des NDB betreffen, [...] geschwärzt [sind]." In ihrer Stellungnahme führte die Behörde aus, dass der Chef Ressourcen VBS ein Mandat zur Unterstützung des NDB erhalten habe. "Mit diesem Mandat wird die bisherige Unterstützung des NDB für die Transformation durch das GS-VBS verstärkt." Auf diese Weise könne sich der NDB auf seine "operationalen Tätigkeiten" konzentrieren. Ansonsten wiederholte das GS VBS im Wesentlichen seine Argumentation gegenüber dem Antragsteller (Ziff. 2). Die Behörde machte lediglich zusätzlich geltend, dass die freie "Meinungs- und Willensbildung des VBS bzw. des NDB" durch eine Bekanntgabe der ersuchten Dokumente "wesentlich beeinträchtigt werden" könne (Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ).
7. Am 9. Januar 2025 fand eine Schlichtungsverhandlung statt, in welcher sich die Parteien nicht einigen konnten.
8. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und des GS VBS 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

9. Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim GS VBS ein. Dieses verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Der Antragsteller ist als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
10. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.¹ Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

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

B. Materielle Erwägungen

11. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.²
12. Der Antragsteller verlangt mit seinem Zugangsbegehren den Zugang zu Informationen betreffend den Einbezug des Chefs Ressourcen VBS in die Transformation des NDB (Ziff. 1). Das GS VBS hat insgesamt acht Dokumente im Sinne des Zugangsgesuchs definiert: das "Mandat" des Chefs Ressourcen VBS sowie sieben Protokolle der Amtsleitungssitzungen zwischen dem GS VBS und dem NDB, die sich mit der Transformation des NDB befassen. Weitere Dokumente bestehen laut GS VBS nicht, was vom Antragsteller auch nicht bezweifelt wird. Gegenstand des vorliegenden Schlichtungsverfahrens ist somit der Zugang zu den acht identifizierten Dokumenten. Es ist unbestritten, dass es sich bei diesen Dokumenten um amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ handelt.
13. Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Die betroffene Behörde hat amtliche Dokumente zugänglich zu machen oder die verlangte Auskunft zu erteilen, es sei denn, sie kann nachweisen, dass ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ erfüllt ist, ein besonderer Fall von Art. 8 BGÖ vorliegt oder die Privatsphäre resp. Personendaten (Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 BGÖ) zu schützen sind. Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten obliegt der zuständigen Behörde bzw. der (angehörten) Drittperson. Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.³
14. 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 Abs. 1 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.⁴
15. Gegenüber dem Beauftragten (Ziff. 6) stützt das GS VBS die Zugangsverweigerung auf Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ. Der Zugang zu den ersuchten Dokumenten "würde die Arbeit von [C._] erheblich erschweren und damit den ganzen Prozess der Transformation gefährden." Dadurch könnte "die freie Meinungs- und Willensbildung des VBS bzw. des NDB" wesentlich beeinträchtigt werden.
16. Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn durch seine Gewährung die freie Meinungs- und Willensbildung einer diesem Gesetz unterstellten Behörde, eines anderen legislativen oder administrativen Organes oder einer gerichtlichen Instanz wesentlich beeinträchtigt werden kann. Laut

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

³ Urteile des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E.3.2.2 m.H.; A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1.

⁴ 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.

Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz soll der Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung verhindern, dass die Verwaltung durch eine verfrühte Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter allzu starken Druck der Öffentlichkeit gerät, wodurch die Bildung einer eigenen Meinung und eines eigenen Willens verhindert werden könnte. Nach dem Wortlaut des Gesetzes muss der Zugang zu einem amtlichen Dokument zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Meinungs- und Willensbildung führen. Diese Bedingung ist nicht erfüllt, wenn z.B. die Veröffentlichung eines Dokuments das blossе Risiko beinhaltet, eine heftige öffentliche Auseinandersetzung zu provozieren. Gemäss Botschaft und Rechtsprechung⁵ ist nicht jede Verzögerung oder Erschwerung im Entscheidungsprozess, welche sich aus der öffentlichen Auseinandersetzung ergibt, automatisch als wesentliche Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung einer Behörde zu betrachten.⁶ Als "wesentlich" gefährdet kann die freie Meinungs- und Willensbildung nur gelten, wenn sie sich als Folge der Veröffentlichung weitgehend nicht mehr verwirklichen liesse oder sie noch beeinflusst werden könnte, nachdem der Entscheid bereits getroffen ist.⁷ Zudem ist die Schwelle für das Ausmass der Beeinträchtigung bei Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ höher angesetzt als bei den übrigen Ausnahmerebestimmungen und bedingt für eine Zugangsbeschränkung eine wesentliche Beeinträchtigung.⁸

17. In seiner Stellungnahme an den Beauftragten macht das GS VBS in allgemeiner Art und ohne weitere Begründung geltend, dass "die Meinungs- und Willensbildung des VBS bzw. des NDB" wesentlich beeinträchtigt würde, dies ohne darzulegen, welchen noch nicht abgeschlossenen Meinungsbildungsprozessen die in den verlangten Dokumenten enthaltenen Informationen zugrunde liegen sollen. Auch lässt die Behörde offen, wessen Meinungs- und Willensbildung konkret beeinträchtigt werden könnte: Sofern sie auf eine Beeinträchtigung der Meinungs- und Willensbildung des GS VBS, insbesondere des Chefs Ressourcen, abstellt, ist zu bemerken, dass sich dieser seit August 2024 in den Transformationsprozess des NDB einbringt. Die ersuchten Dokumente wurden teilweise deutlich vor dem Einbezug des Chefs Ressourcen VBS in den Transformationsprozess erstellt, womit nach Ansicht des Beauftragten kein direkter Bezug zu dessen Meinungs- und Willensbildung besteht. In diesem Zusammenhang ist ebenso zu erwähnen, dass sich das Zugangsgesuch nur auf Dokumente beziehen kann, die vor seiner Einreichung am 27. August 2024 erstellt worden sind. Auch für die Dokumente, die sich unmittelbar mit dem Einbezug des Chefs Ressourcen in der Transformation befassen, erscheint deren Bedeutung für die Meinungs- und Willensbildung des GS VBS bzw. dessen Chef Ressourcen für den Beauftragten nicht offenkundig. Darüber hinaus erläutert die Behörde nicht, inwiefern die Meinungs- und Willensbildung des NDB durch die Bekanntgabe beeinträchtigt werden könnte. Schliesslich hat das GS VBS nicht dargetan – und ist für den Beauftragten auch nicht ersichtlich –, welche konkreten Angaben den Meinungs- und Willensbildungsprozess "des VBS bzw. des NDB" bei ihrer Bekanntgabe *wesentlich* beeinträchtigen könnten.
18. Des Weiteren ist anzumerken, dass diverse Informationen betreffend Vorgehen, Prozess und Zeitplan der Transformation des NDB bereits öffentlich kommuniziert wurden.⁹ Diese Informationen finden sich mitunter in den verlangten Dokumenten wieder. Der Beauftragte erkennt bei diesen Informationen kein schutzwürdiges Interesse, das gegen eine sofortige Zugangsgewährung sprechen könnte.
19. *Zwischenfazit: Nach Ansicht des Beauftragten vermochte das GS VBS bis anhin nicht mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte darzulegen, dass bei Zugänglichmachung der verlangten Informationen ein ernsthaftes Risiko für eine wesentliche Beeinträchtigung seiner Meinungs- oder Willensbildung oder derjenigen einer anderen Bundesbehörde im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ zu erwarten ist.*

⁵ BBl 2003 2007; Urteile des BVGer A-2352/2017 vom 11. Dezember 2019, E. 4.5.1; A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 7.2.3; A-2186/2013 vom 14. Februar 2014 E. 6.3.

⁶ BBl 2003 2007.

⁷ BGE 133 II 209 E. 4.2; Urteil des BVGer A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 5.7.1.

⁸ COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz. 15; Urteil des BVGer A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 5.7.1.

⁹ Medienmitteilung des VBS vom 11. Januar 2024, "Transformation des Nachrichtendienstes des Bundes", abrufbar unter: vbs.admin.ch/de/nsb?id=99664 (zuletzt besucht am XX.XX.2025); diverse Dokumente, die im Rahmen eines Zugangsgesuchs zur Transformation öffentlich zugänglich gemacht wurden: [Veröffentlichte amtliche Dokumente des Nachrichtendienstes des Bundes](#) (20.03.2024 "Ausschreibung Kaderposten NDB") (zuletzt besucht am XX.XX.2025).

20. Das GS VBS macht gegenüber dem Antragsteller (Ziff. 2) geltend, dass die Transformation des NDB noch nicht abgeschlossen sei. Durch die Bekanntgabe der ersuchten Informationen werde der ganze Prozess der Transformation gefährdet. Dementsprechend komme Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ zur Anwendung.
21. 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 (z.B. Inspektionen oder Aufsichtsmassnahmen). Gemäss der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ auf einzelne, konkrete behördliche Massnahmen zugeschnitten und es ist dabei zu verlangen, "dass im Zeitpunkt der Beurteilung des Zugangsgesuchs die Durchführung einer (oder von einzelnen) klar definierten behördlichen Massnahme(n) beeinträchtigt zu werden droht."¹⁰ Die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung der mit der behördlichen Massnahme verfolgten Ziele muss von einem gewissen Gewicht sein¹¹ 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.¹² Geschützt sind insbesondere die Inspektionen, die Ermittlungen und die administrativen Überwachungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich die Bürgerinnen und Bürger an das Gesetz halten.¹³ Nicht von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ erfasst ist jedoch die allgemeine Aufgabenerfüllung oder Aufsichtstätigkeit einer Behörde insgesamt.
22. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das GS VBS für die Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ dieselbe Begründung vorbringt wie in Bezug auf Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ (s. Ziff. 15). Es ist für den Beauftragten nicht erkennbar und wird von der Behörde auch bis anhin nicht eingehender belegt, inwiefern die *verlangten* Dokumente eine nicht benannte konkrete behördliche Massnahme vorbereiten bzw. wie der Zugang zu diesen deren zielkonforme Durchführung beeinträchtigen könnte. Abgesehen davon erachtet der Beauftragte die Transformation des NDB nicht als konkrete behördliche Massnahme. Da die Behörde, die die Beweislast trägt, die Anwendung des Ausnahmetatbestands bislang nicht mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte anhand konkreter Dokumente nachgewiesen hat, ist der Beauftragte der Ansicht, dass der Zugang zu den verlangten Informationen nicht aufgrund von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ verweigert werden kann.
23. *Zwischenfazit: Nach Ansicht des Beauftragten vermochte das GS VBS bis anhin nicht mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte darzulegen, dass Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ zur Anwendung gelangt.*
24. Das GS VBS bringt des Weiteren gegenüber dem Antragsteller (Ziff. 2) vor, dass eine Bekanntgabe der Angaben im Hinblick auf die Herausforderungen, die sich "zurzeit im nachrichtendienstlichen Umfeld stellen", die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden könne (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ).
25. Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn durch seine Gewährung die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann. Gemäss der Botschaft¹⁴ zum Öffentlichkeitsgesetz betrifft diese Ausnahmebestimmung in erster Linie die Tätigkeit des Polizei-, Zoll-, Nachrichten- und Militärwesens und bezweckt die Geheimhaltung von Massnahmen zum Erhalt der Handlungsfähigkeit der Regierung in ausserordentlichen Lagen, zur Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung, Informationen über technische Einzelheiten oder den Unterhalt von Rüstungsgütern oder Informationen, deren Zugänglichmachung zu einer Beeinträchtigung der Sicherheit wichtiger

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

¹¹ BGE 144 II 77 E. 4.3.

¹² Urteile des BVGer A-3443/2010 vom 18. Oktober 2010 E. 5.2; A-700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 5.1.

¹³ Urteile des BVGer A-2373/2022 vom 30. Juni 2023 E. 4.4.1 f.; A-407/2019 vom 14. Mai 2020 E. 6.1; A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.1; A-683/2016 vom 20. Oktober 2016 E. 5.4.2.

¹⁴ BBI 2003 2009.

Infrastrukturen oder gefährdeter Personen führen würde. Dabei ist nach der Rechtsprechung¹⁵ nicht die Abgrenzung nach den tätigen Behörden massgeblich, sondern die Abgrenzung von gefährdeten Interessen und Rechtsgütern. Sicherheit ist hierbei sowohl als Unverletzlichkeit der Rechtsgüter der Einzelnen wie auch des Staates und seiner Einrichtungen sowie der Rechtsordnung insgesamt zu verstehen. Die innere und äussere Sicherheit der Schweiz kann durch Angriffe und Bedrohungen wie Kriminalität im Allgemeinen, Extremismus und Terrorismus sowie militärische und nachrichtendienstliche Aktivitäten gefährdet sein. Von der Bestimmung erfasst wird ebenfalls der Schutz von sicherheitsrelevanten Informationen im Zusammenhang mit kritischen Infrastrukturen der Landesversorgung wie informations-, kommunikations- und energietechnischen Einrichtungen. Allerdings muss nach der Rechtsprechung¹⁶ selbst bei legitimen Sicherheitszwecken sorgfältig geprüft werden, ob die Offenlegung der verlangten Dokumente die öffentliche Sicherheit ernsthaft gefährden könnte. Als Leitlinie der Prüfung dient dabei das Kriterium, wie weit es verantwortlich ist, dass über die Bekanntgabe von Informationen, die danach auch der gesamten Öffentlichkeit offen stünden, Zugang zu Wissen besteht, das sich in unerwünschter bzw. für die innere Sicherheit der Schweiz nachteiliger Weise nutzen liesse.

26. Das GS VBS begründet seine Zugangsverweigerung nach Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ mit generell abstrakten Aussagen "im Hinblick auf die Herausforderungen, die sich zurzeit im nachrichtendienstlichen Umfeld stellen." Auch bei Anerkennung eines gewissen Interpretationsspielraums und einer möglichen vagen Argumentationslinie der Behörde betreffend die Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz durch die Bekanntgabe der ersuchten Dokumente sind die Ausführungen des GS VBS mit Blick auf die von der Rechtsprechung gestellten Anforderungen an die Begründungsdichte einer Zugangsverweigerung bis anhin zu allgemein und zu pauschal, um eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz hinreichend zu begründen.
27. *Zwischenfazit: Nach Ansicht des Beauftragten hat die Behörde bis anhin nicht mit der von der Rechtsprechung verlangten Begründungsdichte dargetan, dass die Bekanntgabe der vorliegend ersuchten Dokumente die innere oder äussere Sicherheit im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ beeinträchtigen könnte.*
28. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis: Das GS VBS vermochte das Vorliegen der Ausnahmebestimmungen gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. a, b und c BGÖ nicht mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte darzulegen.*
29. Es ist anzumerken, dass es dem GS VBS unbenommen bleibt, im Rahmen des allenfalls auf die Empfehlung folgenden Verfügungsverfahrens die Wirksamkeit der angerufenen Ausnahmebestimmungen, insbesondere von Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ, mit der von der Rechtsprechung erforderlichen Begründungsdichte aufzuzeigen bzw. darzulegen, inwiefern durch die Offenlegung der vorliegend interessierenden Informationen die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden könnte. Laut der Rechtsprechung hat schliesslich die zuständige Behörde als Fachbehörde die betroffenen Informationen zu identifizieren und unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV) zu schwärzen.¹⁷ Dem GS VBS kommt dabei als Fachbehörde eine Begründungspflicht zu.¹⁸

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

30. Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport gewährt den Zugang zu den identifizierten Dokumenten im Umfang des Zugangsgesuchs.

¹⁵ Urteil des BVGer A-407/2019 vom 14. Mai 2020 E. 5.1 m.w.H.

¹⁶ Urteil des BVGer A-407/2019 vom 14. Mai 2020 E. 5.1 m.w.H.

¹⁷ BGE 133 II 209 E. 2.3.3; Urteil des BVGer A-1051/2022 vom 29. August 2023 E. 9.2, 10.2; erweist sich eine Beschränkung dabei als gerechtfertigt, muss die Behörde die möglichst mildeste, das Öffentlichkeitsgesetz am wenigsten beeinträchtigende Form der Zugangsbeschränkung wählen.

¹⁸ Urteil des BVGer A-1051/2022 vom 29. August 2023 E. 9.2, 10.2.

31. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport 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).
32. Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
33. Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
34. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
35. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
X.__ (Antragsteller)
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Reto Ammann
Leiter Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip

Lena Hehemann
Juristin Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip