Urteilskopf

142 II 324

29. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. armasuisse, Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport gegen A. (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_14/2016 vom 23. Juni 2016

Regeste (de):
Art. 5 Abs. 1 und 3, Art. 7, Art. 9 und Art. 15 Abs. 1 BGÖ; Art. 1 Abs. 2 und 3 VBGÖ; Art. 19 Abs. 1bis DSG; Gesuch um Einsicht in die Outlook-Agenda des ehemaligen Rüstungschefs.

Da die Anwendung des BGÖ eine Querschnittaufgabe darstellt, welche die ganze Bundesverwaltung betrifft, ist das Bundesamt für Rüstung (armasuisse) zur Beschwerdeführung legitimiert (E. 1.3).

Bei der Outlook-Agenda des ehemaligen Rüstungschefs handelt es sich um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ (E. 2).

Eine Ausnahme vom Transparenzgebot erfordert eine drohende Verletzung gewichtiger öffentlicher oder privater Interessen (E. 3.4).

Verweigert die Behörde den Zugang zu amtlichen Dokumenten, hat sie in der Begründung ihres definitiven Entscheids darzutun, welcher Ausnahmetatbestand anwendbar ist, warum die Interessen an der Geheimhaltung stärker zu gewichten sind als das Transparenzinteresse und weshalb kein eingeschränkter Zugang in Betracht fällt (E. 3.6 und 3.7).

Regeste (fr):
Art. 5 al. 1 et 3, art. 7, art. 9 et art. 15 al. 1 LTrans; art. 1 al. 2 et 3 OTrans; art. 19 al. 1bis LPD; demande de consultation de l'agenda électronique Outlook de l'ancien directeur général de l'armement.

Comme l'application de la loi sur la transparence constitue une tâche qui concerne l'ensemble de l'administration fédérale, l'Office fédéral de l'armement (armasuisse) est légitimé à recourir (consid. 1.3).

L'agenda électronique Outlook de l'ancien directeur général de l'armement est un document officiel au sens de l'art. 5 LTrans (consid. 2).

Une exception au principe de la transparence exige la menace d'une violation d'importants intérêts publics ou privés (consid. 3.4).

Si l'autorité refuse l'accès à des documents officiels, elle doit exposer, dans la motivation de sa décision définitive, quel cas d'exception a été retenu, pourquoi les intérêts au maintien du secret pèsent plus lourds que ceux à la transparence et pour quelles raisons un droit d'accès limité n'entre pas en considération (consid. 3.6 et 3.7).

Regesto (it):
Art. 5 cpv. 1 e 3, art. 7, art. 9 e art. 15 cpv. 1 LTras; art. 1 cpv. 2 e 3 OTras; art. 19 cpv. 1bis LPD; domanda di consultazione dell'agenda elettronica Outlook dell'ex capo dell'armamento.

Poiché l'applicazione della legge sulla trasparenza costituisce un compito trasversale che concerne l'intera amministrazione federale, l'Ufficio federale dell'armamento (armasuisse) è legittimato a ricorrere (consid. 1.3).

L'agenda elettronica Outlook dell'ex capo dell'armamento costituisce un documento ufficiale ai sensi dell'art.

5 LTras (consid. 2).

Un'eccezione al principio della trasparenza esige la minaccia di una violazione di importanti interessi pubblici o privati (consid. 3.4).

Se l'autorità rifiuta l'accesso a dei documenti ufficiali, nella motivazione della sua decisione definitiva deve esporre quale caso di eccezione è stato ritenuto applicabile, perché gli interessi al mantenimento del segreto sarebbero prevalenti rispetto a quello della trasparenza e per quali ragioni non entra in considerazione nemmeno un diritto di accesso limitato (consid. 3.6 e 3.7).

Sachverhalt ab Seite 325

BGE 142 II 324 S. 325

A. A., Journalist bei der SonntagsZeitung/Le Matin Dimanche, ersuchte das Bundesamt für Rüstung (armasuisse) mit E-Mail vom 26. Mai 2014 gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 125.3) um Einsicht in die Outlook-Agenda 2013 und 2014 (bis 26. Mai 2014) des ehemaligen Rüstungschefs B. armasuisse teilte ihm mit Stellungnahme vom 12. Juni 2014 mit, dass die Einsicht verweigert werde. Daraufhin reichte A. einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) ein. Dieser regte mit Empfehlung vom 24. September 2014 an, den Zugang zur Outlook-Agenda für den nachgesuchten Zeitraum zu gewähren.

B. Mit Verfügung vom 1. Dezember 2014 stellte armasuisse fest, A. habe keinen Anspruch auf Einsicht in die Outlook-Agenda des ehemaligen Rüstungschefs B. über den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis 26. Mai 2014 (Dispositiv Ziff. 1). Ohne Anerkennung einer Rechtspflicht werde ihm mit der Verfügung ein Auszug aus der Outlook-Agenda in Form einer Wochenübersicht zugestellt, wobei einzelne Einträge im Sinne der Erwägungen geschwärzt seien (Ziff. 2).

BGE 142 II 324 S. 326

Die dagegen von A. erhobene Beschwerde hiess das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 23. November 2015 (A-7405/2014) teilweise gut. Es hob die Verfügung von armasuisse auf und wies die Angelegenheit zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an diese zurück (Dispositiv Ziff. 1). (...)

C. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 12. Januar 2016 gelangt armasuisse an das Bundesgericht und beantragt die Aufhebung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. November 2015 und die Bestätigung ihrer Verfügung vom 1. Dezember 2014. Eventualiter sei die Sache zur vollständigen Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts und erneuter Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. (...) Mit Verfügung vom 2. Februar 2016 hat der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.
(Auszug)
Aus den Erwägungen:

Erwägungen

1. (...)

1.3 Näher zu prüfen bleibt die Legitimation der Beschwerdeführerin:

1.3.1 Sie beruft sich in ihrer Rechtsschrift auf Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG. Danach sind u.a. die Departemente des Bundes oder, soweit das Bundesrecht es vorsieht, die ihnen unterstellten Dienststellen zur Beschwerde berechtigt, wenn der angefochtene Akt die Bundesgesetzgebung in ihrem Aufgabenbereich verletzen kann. Eine Verordnung des Bundesrats oder eines Departements reicht dafür aus (BGE 140 V 321 E. 2.2 S. 324). Das Beschwerderecht der Bundesbehörden ist abstrakter Natur. Es dient dazu, den Vollzug des Bundesrechts in den Kantonen und in der Bundesverwaltung zu überwachen und dessen richtige und einheitliche Anwendung - wenn nötig letztinstanzlich durch das Bundesgericht - sicherzustellen (BGE 136 II 359 E. 1.2 S. 363; BGE 135 II 338 E. 1.2.1 S. 341 f.)

1.3.2 armasuisse gehört zum Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Gemäss Art. 4 Abs. 2 der Organisationsverordnung für das VBS vom 7. März 2003 (OV-VBS; SR 172.214.1) sind die Chefs der im 2. Kapitel genannten Verwaltungseinheiten des VBS - darunter das Bundesamt für Rüstung -, die dem Departementschef direkt unterstellt sind, in ihrem

Zuständigkeitsbereich zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt. Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Rechtsschrift geltend, der Rüstungschef sei dem Departementschef unmittelbar untergeordnet, was die Organisation des VBS bestätigt (vgl. www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/departement/organisation.html, besucht am 8. Juni 2016). Die Anwendung des BGÖ erscheint zwar nicht als spezifischer Aufgabenbereich von armasuisse (vgl. Urteil 1C_501/2013 vom 12. Februar 2014 E. 2.1.3). Dabei handelt es sich jedoch um eine Querschnittaufgabe (vgl. BRUNNER/MADER, Einleitung, in: Öffentlichkeitsgesetz, 2008, N. 38; STEPHAN BRUNNER, Vom Öffentlichkeitsprinzip zur transparenten Verwaltung, in: Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, Bernhard Ehrenzeller [Hrsg.], 2006, S. 79), welche die ganze Bundesverwaltung berührt (vgl. Art. 2 BGÖ; LUZIUS MADER, Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes - Einführung in die Grundlagen, in: Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, Bernhard Ehrenzeller (Hrsg.), 2006, S. 16). Die Anwendung der Bestimmungen des BGÖ zählt somit auch zu den Aufgaben von armasuisse, weshalb sie zur Beschwerdeführung legitimiert ist.

2. Strittig ist zunächst, ob es sich bei der Outlook-Agenda des ehemaligen Rüstungschefs für den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis 26. Mai 2014 um ein amtliches Dokument handelt.

2.1 Nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ ist ein amtliches Dokument jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist (lit. a), sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist (lit. b), und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (lit. c). Nicht als amtliche Dokumente gelten gemäss Art. 5 Abs. 3 BGÖ namentlich Dokumente, die nicht fertig gestellt (lit. b) oder zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (lit. c).

2.2 Die Beschwerdeführerin bemängelt vorab, der Begriff des amtlichen Dokuments gemäss Art. 5 BGÖ müsse anhand desjenigen der Unterlage nach Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 26. Juni 1988 über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA; SR 152.1) interpretiert werden. Dies gebiete insbesondere das Postulat der einheitlichen Begriffsauslegung und ergebe sich auch daraus, dass der Begriff der Erfüllung einer öffentlichen

Aufgabe (Art. 5 Abs. 1 lit. c BGÖ) von Art. 3 Abs. 1 BGA übernommen worden sei. Gemäss Negativliste der Gruppe Rüstung vom 5. Mai 2003, die vom Bundesarchiv genehmigt worden sei, bräuchten u.a. Kalender, Agenden und

Wochenprogramme nicht registriert zu werden. Insofern bestehe keine Aufbewahrungspflicht und die Outlook-Agenda stelle keine Unterlage dar. Nachdem der Begriff des amtlichen Dokuments enger zu fassen sei als jener der Unterlage, fielen die in dieser Agenda enthaltenen Informationen nicht in den Anwendungsbereich des BGÖ. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Die Beschwerdeführerin räumt selber ein, dass der Begriff des amtlichen Dokuments nicht mit jenem der Unterlage übereinstimmt. Auch die Lehre und die Botschaft gehen davon aus, der Dokumentenbegriff des BGÖ sei nicht deckungsgleich mit demjenigen der archivierungswürdigen Unterlage (Botschaft zum Bundesgesetz vom 12. Februar 2003 über die Öffentlichkeit der Verwaltung [BGÖ], BBl 2003 1963, 1992 Ziff. 2.1.5.1.2; ROBERT BÜHLER, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, N. 7 zu Art. 5 BGÖ; KURT NUSPLIGER, in: Öffentlichkeitsgesetz, 2008, N. 17 zu Art. 5 BGÖ). Umso weniger leuchtet ein, weshalb Ersterer anhand des Begriffverständnisses für Letzteren auszulegen ist. Das Öffentlichkeitsgesetz verfolgt andere Ziele als das Archivierungsgesetz und bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern sowie zur Information der Öffentlichkeit beizutragen, indem der Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleistet werden soll (vgl. Art. 1 BGÖ). Ob ein solches amtliches Dokument vorliegt, ist anhand der gesetzlich vorgesehenen Kriterien in Art. 5 BGÖ zu erörtern; daran ändert nichts, dass der Begriff der öffentlichen Aufgabe von Art. 3 Abs. 1 BGA übernommen wurde (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 1994 Ziff. 2.1.5.1.4).

2.3 Die Beschwerdeführerin bringt in diesem Zusammenhang ferner vor, zwar sei die Benutzung elektronischer Agenden für die Organisation und Kommunikation innerhalb eines Amtsbetriebs heutzutage nicht mehr wegzudenken. Daraus könne aber nicht geschlossen werden, eine Outlook-Agenda diene direkt der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Der Begriff der öffentlichen Aufgabe gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. c BGÖ orientiere sich am materiellen Gehalt der Information und deren Eignung für die Dokumentation des Verwaltungshandelns. Die in der Outlook-Agenda enthaltenen Informationen zeichnen gesamthaft betrachtet ein Bild der Amtstätigkeit des ehemaligen Rüstungschefs. Dieser hat den Kalender denn auch im Zusammenhang

mit der Ausübung seines Amts und damit zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben genutzt. Obschon darin auch private Termine eingetragen wurden, dienten die elektronische Agenda und die darin enthaltenen Informationen hauptsächlich der dienstlichen Tätigkeit und der Amtsleitung, weshalb Art. 5 Abs. 1 lit. c BGÖ als erfüllt zu betrachten ist.

2.4 Sodann macht die Beschwerdeführerin geltend, bei den in der Outlook-Agenda erfassten Terminen handle es sich nicht um relevante Informationen. Art. 5 Abs. 1 lit. a BGÖ verlangt indes nur, dass die Information auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist. Ob bzw. für wen sie von Belang sind, spielt dabei keine Rolle. Ausserdem ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass es dem Beschwerdegegner offensichtlich nicht darum geht, Zugang zur Outlook-Agenda im Sinne eines elektronischen Datenbanksystems zu erhalten. Vielmehr bezweckt sein Gesuch, die darauf aufgezeichneten Kalendereinträge bzw. den Inhalt der Agenda einzusehen. Indem er den Inhaber der Outlook-Agenda und den Zeitraum genau benannte, hat er sein Gesuch

hinreichend klar formuliert (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 1991 Ziff. 2.1.5.1.2). Weshalb es ihm - wie die Beschwerdeführerin behauptet - darum gehen sollte, voyeuristische Bedürfnisse zu befriedigen, ist nicht ersichtlich. Die Kalendereinträge geben gesamthaft betrachtet einen Einblick in die Amtsausübung des ehemaligen Rüstungschefs und in die Abläufe der militärischen Führung. Insofern weisen sie einen informativen Gehalt auf (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, S. 1991 Ziff. 2.1.5.1.2). Ob sie für die politische oder administrative Entscheidfindung von Bedeutung waren (Art. 8 Abs. 2 BGÖ), ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin unter Art. 5 Abs. 1 lit. a BGÖ nicht massgeblich. Nach Art. 8 Abs. 2 BGÖ dürfen amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen ist. Mithin setzt diese Bestimmung ihrem Wortlaut zufolge das Vorliegen eines amtlichen Dokuments voraus. Auch leuchtet nicht ein, weshalb bei einer Bejahung der Voraussetzung nach Art. 5 Abs. 1 lit. a BGÖ im vorliegenden Fall der Zugang zu sämtlichen auf einem bestimmten Netzwerk eines Servers der Bundesverwaltung abgelegten Daten gewährt werden müsste. Ein derart unpräzises Zugangsbegehren ist nach der Botschaft ausdrücklich ausgeschlossen (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 1991 Ziff. 2.1.5.1.2; vgl. auch Art. 10 Abs. 3 BGÖ i.V.m. Art. 7 Abs. 2 der Verordnung vom 24. Mai

2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [VBGÖ; SR 152.31]).

2.5 Liegen die Voraussetzungen nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ vor, ist zu prüfen, ob eine Ausnahme im Sinne von Art. 5 Abs. 3 BGÖ greift.

2.5.1 Die Beschwerdeführerin wendet diesbezüglich ein, bei der Outlook-Agenda des ehemaligen Rüstungschefs handle es sich nicht um ein fertig gestelltes Dokument gemäss Art. 5 Abs. 3 lit. b BGÖ, weil diese nicht aufzeige, ob die eingetragenen Termine tatsächlich stattgefunden hätten bzw. ob die Teilnehmerliste von Sitzungen gleich geblieben sei. Gemäss Art. 1 Abs. 2 VBGÖ gilt ein Dokument als fertig gestellt, das von der Behörde, die es erstellt hat, unterzeichnet ist oder das von der Erstellerin dem Adressaten definitiv übergeben wurde, namentlich zur Kenntnis- oder Stellungnahme oder als Entscheidgrundlage. Mithin müssen Dokumente in ihrer Endfassung vorliegen, damit sie eingesehen werden können. Die Botschaft führt dazu aus, der Grund dafür liege darin, dass die Verwaltung ihren Handlungsspielraum bewahren und ihre Projekte mit der nötigen Freiheit entwickeln können müsse. Ausserdem sollten Missverständnisse, Unklarheiten und andere Risiken, die sich aus der Veröffentlichung eines Dokuments mit provisorischem Charakter ergeben könnten, vermieden werden. Dasselbe gelte für Druckversuche von Aussen als Folge der Veröffentlichung nicht fertig gestellter Dokumente. Der Verwaltung müsse es möglich sein, weitgehend ungestört eine Meinung bilden zu können (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, S. 1997 Ziff. 2.1.5.2.2). Im hier zu beurteilenden Fall ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass der vom Beschwerdegegner nachgesuchte Kalenderauszug einen Zeitraum betrifft, der bereits abgeschlossen ist, weshalb das Dokument insoweit einen definitiven Charakter aufweist. Es geht deshalb davon für den Handlungsspielraum der Behörde - mangels gegenteiliger Bekundungen der Beschwerdeführerin - kein erkennbares Risiko (mehr) aus. Ausserdem ist der Beschwerdeführerin zwar darin zuzustimmen, dass die Outlook-Agenda lediglich über Termine und Sitzungen Aufschluss gibt, die geplant waren, nicht jedoch darüber, ob sich diese in der vorgesehenen Weise bzw. Zusammensetzung der Teilnehmer tatsächlich zugetragen haben. Dass damit aber Risiken für die freie Meinungs- und Willensbildung der Behörde oder Missverständnisse verbunden wären, ist nicht ersichtlich.

Vielmehr ordnet der Beschwerdegegner die Bedeutung und Tragweite der Kalendereinträge zutreffend ein, führt er doch in seiner Stellungnahme vor Bundesgericht dazu aus, Terminänderungen lägen in der Natur einer Agenda. Ferner gehe es ihm lediglich darum zu sehen, welche Termine der ehemalige Rüstungschef wahrzunehmen bzw. mit welchen Personen er sich zu treffen beabsichtigte. Da auch der Öffentlichkeit bekannt sein dürfte, dass die in einer Agenda erfassten Einträge nicht in jedem Fall mit dem tatsächlich zugetragenen Tagesablauf übereinstimmen, besteht keine ernsthafte Gefahr für Missverständnisse.

2.5.2 Die Beschwerdeführerin bringt zudem vor, die Outlook-Agenda des ehemaligen Rüstungschefs sei zum persönlichen Gebrauch bestimmt gewesen (Art. 5 Abs. 3 lit. c BGÖ). Sie habe als Arbeitshilfsmittel und Gedächtnisstütze einzig der Terminorganisation gedient und biete keinerlei öffentlichkeitsrelevante Einblicke in die Verwaltungstätigkeit. Ausserdem sei sie nur für einen beschränkten Benutzerkreis, nämlich für das Spitzenkader der Amtsleitung, einsehbar gewesen.
Als zum persönlichen Gebrauch bestimmtes Dokument gilt nach Art. 1 Abs. 3 VBGÖ jede Information, die dienstlichen Zwecken dient, deren Benutzung aber ausschliesslich der Autorin oder einem eng begrenzten Personenkreis als Arbeitshilfsmittel vorbehalten ist, wie Notizen oder Arbeitskopien von Dokumenten. Die Botschaft nennt als weitere Beispiele Dispositionen, Kurzzusammenfassungen, mit Anmerkungen versehene Textentwürfe oder persönliche handschriftliche oder elektronische Aufzeichnungen auf einem amtlichen Dokument (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 2000 Ziff. 2.1.5. 2.2 f.). Auch die Erläuterungen des Bundesamts für Justiz (BJ) zur VBGÖ vom 24. Mai 2006 bemerken dazu, dass unter diesen Begriff solche Dokumente fallen, die als Arbeitsgrundlage oder Arbeitshilfsmittel dienen (z.B. Arbeitskopien von Dokumenten, Korrekturvorschläge, Gedankenstützen oder Begleitnotizen) und auch innerhalb eines Teams oder zwischen Mitarbeitenden und Vorgesetzen ausgetauscht werden (S. 3; vgl. ferner BJ, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 7. August 2013, S. 21). Insoweit liegt der Zweck dieser Ausnahme darin, Dokumente von der Offenlegung auszunehmen, die zwar im Rahmen der Berufsausübung verfasst oder erstellt werden, jedoch ausschliesslich dem eigenen Gebrauch oder der internen Nutzung in einem eng begrenzten Personenkreises dienen. Die Tragweite solcher

Arbeitsgrundlagen ist aber auch in inhaltlicher Hinsicht eingeschränkt: Aus den vorerwähnten Beispielen geht hervor, dass als solche bloss Arbeitshilfen gelten, die als Grundlage für die Bearbeitung von Dokumenten dienen (wie z.B. Bemerkungen, Ergänzungen, Korrekturen, Gedächtnisstützen usw.) oder einen Beitrag zu dessen Vorbereitung leisten (wie z.B. Dispositionen, Skizzen etc.). Die Materialien geben zwar keinen Aufschluss darüber, was durch Art. 5 Abs. 3 lit. c BGÖ konkret geschützt werden soll. Immerhin dürfte auch hier - jedenfalls in der Vorbereitungsphase - die Wahrung der freien Meinungs- und Willensbildung bzw. des Handlungsspielraums der Behörde von Bedeutung sein. Die Vorinstanz beleuchtete im angefochtenen Entscheid die verschiedenen Funktionen einer Outlook-Agenda. Sie führte dazu aus, solche Kalenderprogramme dienten nicht nur als persönliches Zeiteinteilungs-, Erinnerungs- und Einladungsmittel, sondern auch der Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Mitarbeitenden. Der Kalenderinhaber könne anderen Benutzern Zugriffsrechte unterschiedlicher Berechtigungsstufen einräumen, die von der blossen Anzeige der Termine als freie oder gebuchte Zeit bis zur Anzeige aller Details reichten. Ausserdem bestehe bei der Outlook-Agenda die Möglichkeit, Sitzungseinladungen zu versenden, weshalb es sich gesamthaft betrachtet um ein interaktives Instrument handle, das die Zusammenarbeit der Nutzer in verschiedener Hinsicht unterstütze (vgl. Urteil A-7405/2014 E. 5.2.2.2). Aus diesen für das Bundesgericht verbindlichen Sachverhaltsfeststellungen (Art. 105 Abs. 1 BGG) erhellt, dass es sich bei der Outlook-Agenda des ehemaligen Rüstungschefs nicht um ein zum persönlichen Gebrauch bestimmtes Dokument handelt. Sie stellt nicht bloss eine persönliche Erinnerungshilfe dar, die im Sinne eines Arbeitshilfsmittels der eigenen Terminverwaltung dienen soll. Ihre Tragweite reicht

erheblich weiter: Beim Kalenderinhaber handelt es sich um ein Mitglied des obersten Kaders des VBS. Dessen Agenda hat einen massgeblichen Einfluss auf die gesamte Verwaltungstätigkeit und die Abläufe im Bundesamt für Rüstung. Selbst wenn der Kreis der Zugriffsberechtigten auf das Spitzenkader der Amtsleitung beschränkt gewesen sein sollte, dient seine Outlook-Agenda nicht bloss als Gedächtnisstütze für den Tagesablauf und die Termingestaltung. Seine elektronische Agenda stellt ein zentrales Führungsinstrument für die Amtsleitung dar. Insofern räumt auch die Beschwerdeführerin ein, dass deren Benutzung heutzutage für die

Organisation und Kommunikation innerhalb des Amtsbetriebs nicht mehr wegzudenken sei. Die Outlook-Agenda dient der Terminkoordination, als Mittel zur Organisation der behördlichen Abläufe und zur Informationsübermittlung innerhalb des Betriebs sowie als Planungsinstrument für die Verwaltungstätigkeit des Bundesamts im Allgemeinen und für konkrete Beschaffungsprojekte im Speziellen. Bei den Zugriffsberechtigten handelt es sich um Führungspersonen des Bundesamts für Rüstung, deren auf die Amtsführung des Rüstungschefs abgestimmte dienstliche Tätigkeiten wiederum diejenige aller anderen Mitarbeitenden und somit die Aufgabenbewältigung im gesamten Amtsbereich massgeblich mitbeeinflussen. Soweit die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang eine Sachverhaltsrüge erhebt, weil die Vorinstanz in Nachachtung des Untersuchungsgrundsatzes sich nicht bei ihr über den Kreis der Zugriffsberechtigten auf die Outlook-Agenda erkundigt habe, vermag sie nicht durchzudringen. Wie aus dem soeben Ausgeführten hervorgeht, stellt diese elektronische Agenda auch bei einem auf das Spitzenkader der Amtsleitung beschränkten Personenkreis der Einsichtsberechtigten kein bloss zum persönlichen Gebrauch bestimmtes Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 3 lit. c BGÖ dar. Der von der Beschwerdeführerin beanstandete Mangel ist somit für den Ausgang des Verfahrens nicht entscheidend (Art. 97 Abs. 1 BGG), weshalb sich die Beschwerde auch in diesem Punkt als unbegründet erweist.

2.6 Nach dem Gesagten lässt die Schlussfolgerung der Vorinstanz, bei der Outlook-Agenda des ehemaligen Rüstungschefs für nachgesuchten Zeitraum handle es sich um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ, keine Bundesrechtswidrigkeit erkennen.

3. Nachfolgend ist zu prüfen, welche Anforderungen an den Inhalt und den Umfang der Begründung einer Zugangsverweigerung gestellt werden müssen und ob die Beschwerdeführerin diesen mit Blick auf die vorgenommenen Schwärzungen der Outlook-Kalendereinträge nachgekommen ist. Keiner über die Nennung des Grundes für die Anonymisierung hinausgehende Begründung bedarf es hinsichtlich der rein privaten Termine und Anlässe des ehemaligen Rüstungschefs, da der Beschwerdegegner deren Unkenntlichmachung nicht bestreitet.

3.1 Die Beschwerdeführerin beanstandet, die Vorinstanz stelle überzogene Anforderungen an die Begründungspflicht und lasse eine schematische Interessenabwägung nicht zu. Darin erblickt sie eine

Verletzung von Art. 7 und 9 BGÖ, Art. 19 Abs. 1bis des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) und Art. 35 Abs. 1 VwVG (SR 172.021). Sie habe die in der Outlook-Agenda vorgenommenen Schwärzungen unter Berufung auf Art. 7 Abs. 1 lit. b, d, g und h BGÖ schematisch begründet.

Es möge zwar sein, dass einzelne Kalendereinträge bei einer einlässlichen Prüfung eine etwas differenziertere Interessenabwägung erlaubten. Dies sei jedoch bei dem gestellten Zugangsgesuch, das knapp 2'500 Einträge betreffe, nicht praktikabel und würde über 200 Arbeitsstunden in Anspruch nehmen. Daran würde auch die von der Vorinstanz angeregte Bildung von Kategorien nichts ändern. Auch soweit Personendaten Dritter vom Zugangsgesuch erfasst würden, sei eine eingehende Interessenabwägung nicht geboten und widerspreche dem Grundsatz der Verfahrensökonomie.

3.2 Die Vorinstanz erwog, es fehlten konkrete Angaben, inwiefern eine Offenlegung der Outlook-Agenda die persönliche Sicherheit des Rüstungschefs oder die innere und äussere Sicherheit des Landes gefährden könnte, weshalb der entsprechende Ausnahmefall von Art. 7 Abs. 1 lit. c BGÖ nicht herangezogen werden könne. Indes habe das Argument, wonach eine Zugangsgewährung in vertraulich geführte Gespräche im Bereich der internationalen Rüstungskooperation und Forschungszusammenarbeit die aussenpolitischen Interessen der Schweiz beeinträchtigen und ausländische Partner brüskieren würde (Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ), eine gewisse Überzeugungskraft. Dasselbe gelte für das Vorbringen, eine Publikmachung erhöhe das Risiko wettbewerbswidriger Absprachen im Bereich des Beschaffungswesens, in dem Vertraulichkeit herrsche, womit die zielkonforme Durchführung behördlicher Massnahmen (Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ) gefährdet werde bzw. (Geschäfts-)Geheimnisse offengelegt werden müssten (Art. 7 Abs. 1 lit. g und h BGÖ). Diese Gründe rechtfertigten indes keine gänzliche Verweigerung der Einsicht. Sei das Vorliegen eines Ausnahmetatbestands nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ nicht offensichtlich, habe die angefragte Behörde grundsätzlich für jedes Dokument bzw. für jede Textpassage, für die sie den Zugang einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern beabsichtige, darzulegen, weshalb sie eine solche Ausnahme als erfüllt erachte. Erforderlich sei eine Beurteilung im Einzelfall, angeleitet durch den Sinn und Zweck des angerufenen Geheimhaltungsinteresses, wobei für vergleichbare Sachverhalte Kategorien gebildet werden dürften. Dieselben Grundsätze gälten auch für die Einschränkung des

Zugangsrechts zur Wahrung der Privatsphäre Dritter (Art. 7 Abs. 2 BGÖ) bzw. zum Schutz von Personendaten (Art. 9 Abs. 2 BGÖ), wenngleich bei einem umfangreichen Einsichtsgesuch wie dem vorliegenden die Anforderungen an die Ermittlung des öffentlichen Interesses nicht gleich hoch anzusetzen seien, wie wenn das Gesuch auf einen einzelnen Kalendereintrag abzielte. Der Aufwand der Sachverhaltsermittlung müsse insgesamt verhältnismässig bleiben. Da die Entscheidbegründung diesen Vorgaben über weite Strecken nicht genüge, sei die Verfügung rechtsfehlerhaft und deshalb aufzuheben. Im Rahmen der Rückweisung sei dem Beschwerdegegner Gelegenheit zu geben, sein Gesuch zu konkretisieren, was auch insofern von Bedeutung sei, als selbst Medienschaffenden eine (reduzierte) Gebühr für die Zugangsgewährung auferlegt werden könne.

3.3 Auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung lässt sich das Verhältnis des Transparenzgebots gemäss BGÖ zu besonderen Vertraulichkeitsregeln nicht generell festlegen, sondern ist von Fall zu Fall zu ermitteln. Entscheidend ist dafür der Sinngehalt der divergierenden Normen, für den wiederum wesentlich auf deren Zweck zurückzugreifen ist. Abzuwägen sind die sich gegenüberstehenden Interessen im Einzelfall. Massgebliche Kriterien sind etwa: die Funktion oder Stellung der betroffenen Person, die Art der betroffenen Daten, das Vorliegen eines besonderen Informationsinteresses der Öffentlichkeit, der Schutz spezifischer Interessen, die Natur der Beziehung zwischen der Verwaltung und dem betroffenen Dritten sowie die Bedeutung der fraglichen Thematik (vgl. Urteile 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.4; 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1.3 f.). Liegt ein Ausnahmetatbestand vor, ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Interessen an der Geheimhaltung das Transparenzinteresse überwiegen oder 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 (BGE 142 II 313 E. 3.6 S. 317; BGE 133 II 209 E. 2.3.3 S. 215; Urteil 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 2.5).

3.4 Der Gesetzgeber hat mit dem Erlass des BGÖ einen Paradigmenwechsel vollzogen und den Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit ("Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt") zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips ("Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt") umgekehrt. Jede Person, die amtliche Dokumente einsehen möchte, hat demnach im

persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des BGÖ einen subjektiven, individuellen Anspruch darauf (BGE 133 II 209 E. 2.1 S. 212; vgl. sodann BGE 136 II 399 E. 2.1 S. 401). Insoweit stellt das BGÖ eine Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten auf. Die Beweislast zur Widerlegung dieser Vermutung obliegt der Behörde, wobei sie darzulegen hat, dass bzw. inwiefern eine oder mehrere der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmebestimmungen erfüllt sind (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 2002 Ziff. 2.2.1.1; URS STEIMEN, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, N. 7 zu Art. 7 BGÖ). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin reicht ein abstraktes Gefährdungsrisiko für die auf dem Spiel stehenden Interessen nicht aus. In der Lehre wird verlangt, dass die aufgrund der Offenlegung drohende Verletzung eine gewisse Erheblichkeit aufweisen und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintreten bestehen müsse, was dann als gegeben erachtet wird, wenn der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt (vgl. BERTIL COTTIER, in: Öffentlichkeitsgesetz, 2008, N. 4 zu Art. 7 BGÖ; STEIMEN, a.a.O., N. 4 zu Art. 7 BGÖ). Nach der Botschaft genügt aber bereits das Bestehen einer gewissen Wahrscheinlichkeit, dass der Zugang zu einem amtlichen Dokument eines der in Art. 7 BGÖ aufgelisteten Interessen beeinträchtigen würde (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, S. 2006 f. Ziff. 2.2.2.1). Das Bundesgericht befand, eine Verletzung der jeweiligen öffentlichen oder privaten Interessen müsse aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen, wobei nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz als Beeinträchtigung gelten kann (BGE 133 II 209 E. 2.3.3 S. 215). Im Rahmen der nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ und Art. 19 Abs. 1bis DSG vorzunehmenden Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Bekanntmachung und dem Schutz der Privatsphäre bzw. der informationellen Selbstbestimmung jener Personen, deren Daten im Dokument enthalten sind, präzisierte es diesen Ansatz dahingehend, als die Gefahr einer ernsthaften Schädigung der Persönlichkeit mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen muss (Urteil 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1.3). Mithin hat die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig zu sein; sie muss zwar nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch darf eine Beeinträchtigung oder Gefährdung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen, ansonsten der mit dem BGÖ vollzogene Paradigmenwechsel ausgehöhlt würde.

3.5 Der Beschwerdegegner hat zweifellos ein umfangreiches Zugangsgesuch gestellt, das eine aufwändige Bearbeitung erfordert. Mit der Vorinstanz ist dabei davon auszugehen, dass das Öffentlichkeitsgesetz solche Begehren grundsätzlich zulässt, sofern sie den Geschäftsgang der Behörde nicht geradezu lahmlegen. Dies ergibt sich insbesondere aus der durch den Gesetz- bzw. Verordnungsgeber vorgesehenen Möglichkeit einer Fristverlängerung für besonders aufwändige Zugangsgesuche (Art. 12 Abs. 2 BGÖ bzw. Art. 10 Abs. 4 lit. c BGÖ i.V.m. Art. 10 VBGÖ). Dabei ist zu beachten, dass die Behörde bei Einsichtsbegehren von Medienschaffenden auf eine Reduktion der Gebühr verzichten kann, wenn diese eine besonders aufwändige Bearbeitung notwendig machen (Art. 15 Abs. 4 Satz 2 VBGÖ i.V.m. Art. 17 BGÖ; zur Vorgehensweise bei voraussichtlichen Kosten von über Fr. 100.- vgl. Art. 16 Abs. 2 VBGÖ). In Fällen umfangreicher Zugangsgesuche wie dem vorliegenden erscheint es angezeigt, dass die Behörde den Gesuchsteller frühzeitig auffordert, sein Begehren zu präzisieren (Art. 7 Abs. 3 VBGÖ). Sollte diesem eine Konkretisierung namentlich in sachlicher, personeller

oder zeitlicher Hinsicht mangels vorhandener Informationen schwerfallen, hat die Behörde gestützt auf Art. 3 Abs. 1 VBGÖ Unterstützung zu leisten, indem sie ihm beispielsweise eine Liste der vorhandenen Dokumente oder einen Auszug aus dem Dokumentenverwaltungssystem vorlegt (vgl. BJ, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung, a.a.O., S. 34 f.; ISABELLE HÄNER, in: Öffentlichkeitsgesetz, 2008, N. 34 f. zu Art. 10 BGÖ).

3.6 Gemäss Art. 15 Abs. 1 BGÖ kann u.a. der Gesuchsteller innerhalb von zehn Tagen nach Erhalt der Empfehlung des EDÖB den Erlass einer Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG verlangen. Im Übrigen erlässt die Behörde namentlich eine Verfügung, wenn sie in Abweichung von der Empfehlung das Recht auf Zugang zu einem amtlichen Dokument einschränken, aufschieben oder verweigern will (Art. 15 Abs. 2 lit. a BGÖ). Auf das Verfügungsverfahren sind somit die Bestimmungen des VwVG anwendbar. Gemäss Art. 35 Abs. 1 VwVG sind schriftliche Verfügungen zu begründen. Auch aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) folgt u.a. die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen (BGE 141 V 557 E. 3.2.1 S. 564 f.; BGE 134 I 83 E. 4.1 S. 88; je mit Hinweisen). Die Begründung muss wenigstens kurz die Überlegungen darstellen, von denen sich die Behörde leiten liess und auf

welche sie ihren Entscheid stützt. Die Anforderungen an die Begründung sind umso höher, je grösser der Entscheidungsspielraum der Behörde ist (BGE 129 I 232 E. 3.3 S. 239; BGE 112 Ia 107 E. 2b S. 110; je mit Hinweisen). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin und im Unterschied zur Stellungnahme der Behörde zum Zugangsgesuch (vgl. Art. 12 Abs. 4 BGÖ) reicht für den definitiven Entscheid nach Erhalt der Empfehlung der Schlichtungsstelle eine bloss summarische Begründung der Verfügung nicht aus. Diese hat vielmehr den vorerwähnten verfassungs- bzw. bundesrechtlichen Vorgaben zu genügen. Da der Behörde bei der Anwendung der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmebestimmungen ein nicht unerheblicher Entscheidungsspielraum zukommt, gelten strengere Anforderungen an ihre Begründungspflicht. Dabei hat sie insbesondere aufzuzeigen, welcher Ausnahmetatbestand anwendbar ist und welche Gründe sie dazu bewogen haben, die Interessen an der Geheimhaltung stärker zu gewichten als das Transparenzinteresse. Zudem muss sie im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips dartun, weshalb gegebenenfalls kein eingeschränkter Zugang gewährt werden kann (vgl. HÄNER, a.a.O., N. 8 zu Art. 15 BGÖ).

3.7 Die Beschwerdeführerin räumt selber ein, die Zugangsverweigerung aus Gründen der Praktikabilität und der Verfahrensökonomie lediglich schematisch begründet zu haben. Sowohl die Verfügung vom 1. Dezember 2014 als auch die vor der Vorinstanz eingereichte Stellungnahme vom 27. April 2015 mit Listen vermögen den vorerwähnten Anforderungen an eine hinreichende Begründung grossmehrheitlich nicht zu genügen. Zwar nimmt die Beschwerdeführerin im Bereich der Kontakte des ehemaligen Rüstungschefs zu ausländischen Amtsträgern und -stellen im Rahmen der Rüstungskooperation oder bilateraler Treffen vereinzelt Bezug auf bestimmte Kalendereinträge und begründet deren Unkenntlichmachung allgemein mit einer drohenden Beeinträchtigung für die aussenpolitischen Interessen der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ). Im Übrigen begnügt sie sich indes damit, die Einschwärzung pauschal zu rechtfertigen. Auch im Bereich der Anonymisierung persönlicher Daten Dritter führt sie lediglich an, welche Personendaten unkenntlich gemacht wurden (z.B. Namen von Sitzungsteilnehmern, Gesprächspartnern, Fahrern, Bewerbungskandidaten, juristischen Personen etc.). Insgesamt zeigt sie somit nicht auf, inwiefern die im jeweiligen

Kalendereintrag enthaltenen Informationen eine erhebliche Gefährdung bzw. Beeinträchtigung von öffentlichen oder privaten Interessen bewirken können, weshalb im Einzelfall das Geheimhaltungsinteresse gegenüber jenem an der Transparenz vorgeht und warum kein eingeschränkter Zugang in Betracht fällt. Die Beschwerdeführerin wird mithin die geschwärzten Kalendereinträge im Rahmen der Rückweisung (und im Umfang des alsdann allenfalls präzisierten Zugangsgesuchs) noch einmal anhand dieser Vorgaben überprüfen müssen. Bei den Terminen, an deren Geheimhaltung sie festhält, ist diese daraufhin jeweils anhand eines typischen Beispiels (z.B. Gespräch mit einem ausländischen Amtsträger im Rahmen der Rüstungskooperation; Name und Telefonnummer eines Fahrers) nach Massgabe der vorerwähnten Anforderungen hinreichend zu begründen. Bei den übrigen Kalendereinträgen, die denselben oder einen vergleichbaren Inhalt aufweisen, kann die Beschwerdeführerin sich damit begnügen, auf die Begründung des entsprechenden Musterfalls hinzuweisen. Soweit die geschwärzten Termine persönliche Daten Dritter enthalten, deren Bekanntmachung die Beschwerdeführerin in Betracht ziehen muss (Art. 11 Abs. 1 BGÖ), sind diese Drittpersonen zur Bekanntgabe anzuhören (vgl. Urteile 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 6.3; 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.2). Mit Blick auf den von der Beschwerdeführerin beanstandeten erheblichen Aufwand für die Entscheidbegründung ist zu beachten, dass nicht die gesamten rund 2'500 Termine im fraglichen Zeitraum, sondern nur (aber immerhin) die eingeschwärzten Kalendereinträge einer Prüfung und, sollte deren Geheimhaltung beibehalten werden, einer Begründung bedürfen. Davon ausgenommen sind aber - wie bereits dargelegt - die rein privaten Termine des ehemaligen Rüstungschefs, die bereits einen beachtlichen Anteil ausmachen (z.B. 53 private Anlässe und 67 Geburtstage). Weitere Abhilfe verschafft der Umstand, dass nach dem vorinstanzlichen Urteil Kategorien für vergleichbare Sachverhalte gebildet werden können und dass dem Beschwerdegegner vorab die Möglichkeit einzuräumen ist, sein Gesuch in inhaltlicher oder zeitlicher Hinsicht zu präzisieren. Sollte ausserdem über ein in der Outlook-Agenda eingetragenes Ereignis bereits auf der Internetseite des Bundes informiert worden sein (z.B. bilaterales Treffen des ehemaligen Rüstungschefs mit seinem israelischen Amtskollegen vom 26. bis 28. November 2013), gilt der

Transparenzanspruch als erfüllt (vgl. Art. 6 Abs. 3 BGÖ). Die Beschwerdeführerin kann sich in solchen Fällen beispielsweise auf die Angabe des Internet-Links beschränken (MAHON/GONIN, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, N. 66 zu Art. 6 BGÖ). Insgesamt erscheint der durch das Zugangsgesuch verursachte Aufwand somit nicht unvertretbar hoch. (...)