

BVGer A-7405/2014 vom 23. November 2015

Bundesverwaltungsgericht, 2015-11-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-7405_2014

FR: TAF A-7405/2014 du 23 novembre 2015

IT: TAF A-7405/2014 del 23 novembre 2015

Regeste

Öffentlichkeitsprinzip

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG entschieden hat. Bei der armasuisse handelt es sich um eine Vorinstanz i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG (vgl. Anhang 1 Ziff. IV 1.5 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]) und eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor.

E. 1.2

In Dispositiv-Ziffer 1 der Verfügung vom 1. Dezember 2014 stellte die Vorinstanz fest, dass der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Einsicht in die Outlook-Agenda des ehemaligen Rüstungschefs habe. Ungeachtet der gewählten Formulierung handelt es sich bei der angefochtenen Verfügung indes nicht um eine Feststellungsverfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. b VwVG: Gemäss Dispositiv-Ziffer 2 stellte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer, der kein vorgängiges Feststellungsbegehren gestellt hatte, einen teilweise geschwärzten Auszug aus der nachgesuchten Agenda in Form einer Wochenübersicht zu. Damit hiess sie dessen Einsichtsgesuch im Ergebnis teilweise gut und gewährte ihm eine eingeschränkte Einsicht in den Kalender. Dass sie dies ausdrücklich "ohne Anerkennung einer Rechtspflicht" tat, bleibt für den Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ohne Belang. Streitgegenstand in der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt (vgl. Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.8). Der Beschwerdeführer verlangt einen grundsätzlich uneingeschränkten Zugang zur Outlook-Agenda, namentlich auch zu den abgedeckten Inhalten. Hingegen akzeptiert er die Schwärzung der rein privaten (aussergeschäftlichen) Termine des ehemaligen Rüstungschefs. Im vorliegenden Verfahren ist daher zu prüfen, ob die aus anderen Gründen erfolgten Einschränkungen rechters sind.

E. 1.3

Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Der Beschwerdeführer ist mit seinem Gesuch nicht

vollumfänglich durchgedrungen, durch die angefochtene Verfügung auch materiell beschwert und demzufolge ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

E. 1.4

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht erhobene Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten.

E. 2.1

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechterheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Zudem prüft es die Verfügung auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

E. 2.2

Entgegen ihrer Annahme ist die Vorinstanz nicht befugt, ihre Verfügung von einer Rechts- und Ermessenskontrolle durch die Rechtsmittelinstanz auszunehmen, soweit sie davon ausgeht, sie habe den Zugang freiwillig bzw. nach freiem Ermessen gewährt (vgl. E. 17 ff. der angefochtenen Verfügung und Ziff. 13 ihrer Vernehmlassung vom 19. März 2015). Zum einen erweist sich diese Ansicht aufgrund der Dokumentenqualität der Outlook-Agenda (vgl. dazu E. 5.3) als unzutreffend. Zum anderen wäre die Vorinstanz selbst im Bereich des informellen Verwaltungshandelns an die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, des öffentlichen Interesses, der Verhältnismässigkeit und von Treu und Glauben gebunden (vgl. Urteil des BVGer A-6603/2013 vom 1. Oktober 2014 E. 7.3.3; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 736a).

E. 3

Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ), damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden (BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2011/52 E. 3; statt vieler aus der neueren Praxis Urteil des BVGer A-1784/2014 vom 30. April 2015 E. 3.1). Zu diesem Zweck statuiert das BGÖ das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt und gewährt einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ; vgl. BGE 136 II 399 E. 2.1 mit Hinweisen; Mahon/Gonin, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, Bern 2008 [nachfolgend: Handkommentar BGÖ], Art. 6 Rz. 11 ff.).

E. 4.1

Der Beschwerdeführer beruft sich auf die Empfehlung des EDÖB, wonach die Agenda bezogen auf einen vergangenen Zeitraum kein "nicht fertiggestelltes" Dokument darstelle und auch nicht zum persönlichen Gebrauch bestimmt sei. Art. 1 Abs. 2 der Öffentlichkeitsverordnung vom 24. Mai 2006 (VBGÖ, SR 152.31) enthalte keine sachdienlichen Kriterien, um die Agenda vom Anwendungsbereich des BGÖ auszuschliessen. Eine Agenda sei nicht mit Begleitdokumenten wie Notizen oder Arbeitskopien gleichzusetzen. Auch die spätere Archivierung sei nicht Voraussetzung für die Dokumentenqualität. Gemäss Bundesamt für Justiz [BJ]/EDÖB, Umsetzung des

Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 7. August 2013 (nachfolgend: Umsetzung Öffentlichkeitsprinzip), Ziff. 4.2.4, seien Agenden wie der Outlook-Kalender als amtliche Dokumente zu betrachten. Somit habe der Beschwerdeführer einen Zugangsanspruch. Die ihm von der Vorinstanz "nach freiem Ermessen" ausgehändigte Papierkopie sei über weite Strecken eingeschwärzt und zum Teil unleserlich. Die Vorinstanz berufe sich auf Ausnahmen gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ, ohne diese bzw. die Einschwärzungen zu konkretisieren, obschon sie die Vermutung des freien Zugangs zu widerlegen hätte. Einige der abgedeckten Stellen betrafen Anlässe (Israelreise des Rüstungschefs, Schlüsselübergabe in Walenstadt), über welche das VBS öffentlich berichtet habe. Grundsätzlich seien auch Namen von Personen, mit denen der Rüstungschef bloss beruflich Kontakt gehabt habe, offenzulegen. Schwärzungen von privaten Terminen und Ereignissen seien konkret zu bezeichnen.

E. 4.2

Dem hält die Vorinstanz entgegen, die Outlook-Agenda gebe keinen Einblick in die Verwaltungstätigkeit, sondern zeige lediglich eine Momentaufnahme verschiedener Termineinträge zu unterschiedlichen Themen. Ob sich die eingetragenen Anlässe tatsächlich zugetragen hätten, ergebe sich daraus nicht. Es handle sich bei dieser um ein persönliches Arbeitshilfsmittel des ehemaligen Rüstungschefs, das ständigen Änderungen unterworfen gewesen sei und nie das Stadium eines fertig gestellten Dokuments erreicht habe. Darüber sei die Outlook-Agenda bloss Informationsträger; ein Zugangsgesuch habe inhalts-, nicht trägerbezogen zu sein. Der Begriff des amtlichen Dokuments sei entsprechend Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Archivierung vom 26. Juni 1998 (BGA, SR 152.1) auszulegen. Für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe seien somit nur jene Unterlagen erheblich, für welche die Bundesverwaltung eine Anbietepflicht im Sinne von Art. 6 BGA treffe. Gemäss ihrer vom Bundesarchiv genehmigten Negativliste vom 5. Mai 2003 bräuchten u.a. Kalender, Agenden und Wochenprogramme nicht registriert zu werden. Eine Outlook-Agenda stelle demgemäss keine Unterlage im Sinne von Art. 3 Abs. 1 BGA dar, sondern ein arbeitstechnisches Hilfsmittel ohne Relevanz für den Nachweis der Verwaltungstätigkeit. Die Agenda sei nur für den ehemaligen Rüstungschef und das Spitzenkader der Amtsleitung einsehbar gewesen. Wer eine Agenda führe, solle auch nicht damit rechnen müssen, dass sie für jedermann zugänglich in das Schaufenster gestellt werde.

E. 5

Zu prüfen ist, ob es sich bei der nachgesuchten Outlook-Agenda des ehemaligen Rüstungschefs Ulrich Appenzeller um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ handelt.

E. 5.1

Gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ gilt als amtliches Dokument jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist (Bst. a), sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist (Bst. b), und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Bst. c).

E. 5.1.1

Vorauszuschicken ist, dass der Begriff des amtlichen Dokuments nicht mit jenem der Unterlage gemäss Art. 3 BGA übereinstimmt (vgl. Kurt Nuspliger, Handkommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 17; Robert Bühler, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz,

Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: Basler Kommentar], Art. 5 BGÖ Rz. 7). Auch wenn der Begriff der öffentlichen Aufgabe (vgl. dazu E. 5.1.4) gemäss Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003 (nachfolgend: Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1994), von Art. 3 Abs. 1 BGA übernommen wurde, erfolgt die Auslegung von Art. 5 BGÖ autonom anhand der Zielsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes und ist entgegen dem Vorbringen der Vorinstanz nicht am Archivierungsgesetz zu orientieren.

E. 5.1.2

Art. 5 Abs. 1 Bst. a BGÖ definiert den Begriff des amtlichen "Dokuments" unabhängig vom Informationsträger (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1991). Es erhellt dabei, dass der Begriff des Dokuments nicht mit demjenigen des Informationsträgers gleichzusetzen ist. So stellen etwa "leere Informationsträger wie Notizblöcke oder unformatierte Disketten" keine Dokumente im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes dar (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1991; Nuspliger, a.a.O., Art. 5 Rz. 10). Während Dokument und Trägermedium bei papierförmigen Dokumenten regelmässig zusammenfallen, ist dies bei elektronischen Dokumenten meist anders: Nicht die Festplatte des Computerservers bzw. die Datenbank als technisches Datenverwaltungssystem unterliegt dem Zugangsrecht, sondern die darin enthaltenen Daten/Dateien, welche (menschenslesbaren) informativen Inhalt aufweisen bzw. in eine solche Form überführt werden können (vgl. auch Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1995 bezüglich "Cookies" und E-Mail-Logfiles). Wie bereits in der Empfehlung des EDÖB vom 24. September 2014, Ziff. 18, festgehalten, ist offensichtlich, dass der Beschwerdeführer den darstellbaren Inhalt der Outlook-Agenda über den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis 26. Mai 2014 einsehen möchte. Gegenstand seines Zugangsgesuchs bildet nicht etwa das elektronische Datenbanksystem, in dem die einzelnen Termineinträge und Nachrichten in maschinenlesbarem Format abgespeichert werden (vgl. dazu https://de.wikipedia.org/wiki/Microsoft_Outlook Abschnitt "Funktionsweise Windows (32-/64-Bit)" mit Hinweis auf den Microsoft-Exchange-Server, abgerufen am 12. November 2014). Sein Gesuch bezieht sich vielmehr auf ein Dokument nach Art. 5 Abs. 1 Bst. a BGÖ und ist dank der konkreten Bezeichnung von Person und Zeitraum hinreichend bestimmt (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1991). Dass die einzelnen Kalendereinträge unterschiedliche Sachverhalte betreffen, ändert nichts daran, dass sie alle vom Zweck der Terminverwaltung erfasst sind und in einem zeitlichen Zusammenhang stehen. Sie weisen ferner einen eigenständigen Informationsgehalt auf, was auch die Vorinstanz einräumt, wenn sie andernorts ausführt, die Kalendereinträge ergäben in ihrer Gesamtheit einen Einblick in Regelabläufe der militärischen Führung.

E. 5.1.3

Aus Art. 5 Abs. 1 Bst. a BGÖ ergibt sich weiter die Voraussetzung, dass sich das Einsichtsgesuch auf ein bereits existierendes amtliches Dokument beziehen muss (vgl. Urteil A-1768/2014 E. 4.1). Nach Art. 5 Abs. 2 BGÖ gelten als amtliche Dokumente auch solche, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können, welche die Anforderungen nach Art. 5 Abs. 1 Bst. b und c BGÖ erfüllen (sog. virtuelle Dokumente). Die streitbetreffene Outlook-Agenda war im Zeitpunkt der Gesuchstellung bereits gelöscht und musste nach Aussage der Vorinstanz mit forensischen Mitteln wiederhergestellt werden (vgl. E-Mail von Philip Walter vom 22. Oktober 2014). Nachdem die Vorinstanz die Daten entsprechend aufbereitet und Papierauszüge erstellt hat, ist das Existenzersfordernis ohne Weiteres erfüllt.

E. 5.1.4

Schliesslich ist zu prüfen, ob die Outlook-Agenda die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Diese Voraussetzung bezieht sich hauptsächlich auf die Abgrenzung der privatwirtschaftlichen Tätigkeit von Verwaltungseinheiten bzw. Organisationen nach Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ, welche im Gegensatz zur amtlichen Tätigkeit nicht dem BGÖ unterliegt (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1994 f.). Entgegen der Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1995, kann jedoch Dokumenten, die nach Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ für den persönlichen Gebrauch bestimmt sind, der Zusammenhang mit einer öffentlichen Aufgabe nicht von vornherein abgesprochen werden: Wie Art. 1 Abs. 3 VBGÖ präzisiert, sind mitunter auch dienstlichen Zwecken dienende Informationen für den persönlichen Gebrauch bestimmt (vgl. E. 5.2.2.1). Solche Dokumente sind damit zwar von der Ausnahme gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ erfasst, stehen aber regelmässig im Zusammenhang mit einer öffentlichen Aufgabe. Obwohl Ulrich Appenzeller auch private Termine im Kalender eingetragen hat, verwendete er seine Outlook-Agenda überwiegend für seine öffentliche Funktion als Rüstungschef bei der Vorinstanz. Die Benutzung elektronischer Agenden ist für die Organisation und Kommunikation innerhalb eines Amtsbetriebs heutzutage nicht mehr wegzudenken. Der streitbetroffene Terminkalender betrifft somit die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe.

E. 5.2

Steht fest, dass ein Dokument die Grundvoraussetzungen nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ erfüllt, impliziert dies nicht automatisch, dass ein amtliches Dokument vorliegt (vgl. Urteil des BVGer A-1156/2011 vom 22. Dezember 2011 E. 8.3.2). Vielmehr ist überdies zu prüfen, ob allenfalls eine Ausnahme gemäss Art. 5 Abs. 3 BGÖ greift.

E. 5.2.1

Die Vorinstanz wendet ein, die Outlook-Agenda sei kein fertig gestelltes Dokument (vgl. Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ), da sie ständigen Änderungen unterworfen sei und keine Gewähr dafür biete, dass ein eingetragenes Ereignis tatsächlich stattgefunden habe

E. 5.2.1.1

Bei der Bezeichnung "nicht fertig gestelltes Dokument" handelt es sich um einen unbestimmten Gesetzesbegriff, welcher unter anderem durch Art. 1 Abs. 2 VBGÖ weiter konkretisiert worden ist (Nuspliger, a.a.O., Art. 5 Rz. 32 f.). Danach gilt ein Dokument als fertig gestellt, welches von der Behörde, die es erstellt hat, unterzeichnet ist (Bst. a), oder welches vom Ersteller dem Adressaten definitiv übergeben wurde, namentlich zur Kenntnis- oder Stellungnahme oder als Entscheidungsgrundlage (Bst. b). Diese beiden Fälle stellen indes lediglich Anhaltspunkte dar, wann ein Dokument als fertig gestellt zu gelten hat (vgl. Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 6.4.1). Weitere gewichtige Indizien für die Fertigstellung eines Dokumentes sind seine Genehmigung, die Registrierung in einem Klassifikations-, Organisations- oder Informationssystem der Verwaltung sowie sein Zweck bzw. seine Bedeutung. Auch vorbereitende Dokumente können fertig gestellt sein, wenn sie einen definitiven Charakter aufweisen.

E. 5.2.1.2

Fertig gestellt ist ein Dokument im Allgemeinen, wenn es in sich selber bereits abgeschlossen ist und nicht mehr in Bearbeitung steht, d.h. nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge keine weiteren Bearbeitungsschritte erfordert. Der Ausschluss nicht fertig

gestellter Dokumente gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ muss dabei unter dem gleichen Aspekt betrachtet werden wie der Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung einer Behörde (Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ): Die Verwaltung soll ihren Handlungsspielraum bewahren und ihre Projekte mit der nötigen Freiheit entwickeln können, um sich möglichst ungestört und ohne Druckversuche von aussen eine Meinung zu bilden (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1997). Kann die freie Meinungs- und Willensbildung durch eine Publikation eines Dokumentes nicht oder nicht mehr beeinflusst werden, so spricht dies umgekehrt für die Annahme eines fertig gestellten Dokuments (vgl. BVGE 2011/52 E. 5.1.3). Demnach ist es durchaus möglich, dass ein unfertiges Dokument aufgrund der äusseren Umstände - selbst ohne Zutun des Verfassers durch blossen Zeitablauf - zu einem fertig gestellten mutiert, wenn die Gefahr einer Beeinflussung entfällt. Entsprechend verhält es sich auch hier. Der vom Beschwerdeführer nachgesuchte Kalenderauszug betrifft ausschliesslich einen in der Vergangenheit liegenden Zeitraum. Sobald der betreffende Zeitabschnitt aber zu Ende ist, hat die Agenda (lateinisch für "das zu Tuende, was getan werden muss") als Gedächtnisstütze und Organisationsmittel ihren Zweck insofern vollständig erfüllt. Von einem solchen Kalenderauszug geht mit Blick auf den Handlungsspielraum der betroffenen Behörde kein erkennbares Risiko (mehr) aus.

E. 5.2.1.3

Ein weiterer Zweckgedanke von Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ liegt in der Vermeidung von Missverständnissen, Unklarheiten und anderen Risiken, die sich aus der Veröffentlichung eines Dokuments mit provisorischem Charakter ergeben könnten (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1997; Nuspliger, a.a.O., Art. 5 Rz. 30). Obwohl Agenden in der Regel nicht jeden einzelnen Termin korrekt wiedergeben, ist die Gefahr von Missverständnissen marginal, da diese Tatsache auch der breiten Öffentlichkeit bekannt sein dürfte. Gerade wenn der Terminkalender - wie vorliegend - zeitlich überschneidende Termine enthält, erscheint es naheliegend, dass nicht jeder Termin wahrgenommen werden konnte. Dass der Benutzer faktisch die Möglichkeit hat, vergangene Termineinträge im Nachhinein zu löschen bzw. abzuändern, muss schliesslich unmassgeblich bleiben: Grundsätzlich kann jedes elektronische Dokument nachträglich modifiziert werden, sofern es nicht mit technischen Mitteln davor geschützt ist. Die Tatsache, dass ein Dokument später Änderungen erfahren kann, lässt nicht zwingend auf ein nicht fertig gestelltes Dokument schliessen. Ein elektronischer Kalender stellt insofern auch kein provisorisches Arbeitsinstrument dar, das lediglich zu Korrektur- oder Finalisierungszwecken angelegt wird (vgl. Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 6.4.2). Vielmehr enthält er in der Regel Einträge, die in sich selbst abgeschlossen sind und spätestens nach Verstreichen des betreffenden Termins definitiv werden.

E. 5.2.2

Zu prüfen bleibt, ob die Outlook-Agenda des ehemaligen Rüstungschefs zum persönlichen Gebrauch im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ bestimmt ist.

E. 5.2.2.1

Die zum persönlichen Gebrauch bestimmten Dokumente können gemäss Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2000, in zwei Kategorien unterteilt werden: Erstens fallen darunter Informationen, die zwar dienstliche Zwecke erfüllen, deren Gebrauch aber ausschliesslich dem Verfasser vorbehalten bleibt. Zweitens sollen darunter auch Informationen zu verstehen sein, die sich im weitesten Sinne im Besitz einer Behörde befinden, jedoch nicht

dienstlichen Zwecken dienen, wie z.B. die im Büro aufgehängten Bilder aus dem Privatbesitz eines Angestellten. Solche Dokumente sind allerdings rein privater Natur und stehen nicht im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, weshalb sie von vornherein keine amtlichen Dokumente darstellen (vgl. E. 5.1.4; Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz vom 24. Mai 2006 zur Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [nachfolgend: Erläuterungen zur VBGÖ], S. 3). 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, dem Autoren oder einem eng begrenzten Personenkreis als Arbeitshilfsmittel vorbehalten ist, wie Notizen oder Arbeitskopien von Dokumenten. Der Verordnungsgeber hat damit die Umschreibung des Begriffs des zum persönlichen Gebrauch bestimmten Dokuments aus der Botschaft übernommen und dahingehend präzisiert, dass darunter nicht nur Dokumente fallen, welche zwar dienstlichen Zwecken dienen, deren Gebrauch aber ausschliesslich dem Verfasser vorbehalten bleiben, sondern auch solche, die lediglich durch einen eng begrenzten Personenkreis verwendet werden. Dies hat er etwa dann bejaht, wenn Dokumente, die als Arbeitsgrundlage oder Arbeitshilfsmittel dienen (bspw. Dispositionen, handschriftliche Notizen, Arbeitskopien von Dokumenten, Korrekturvorschläge, Gedankenstützen oder Begleitnotizen) innerhalb eines Teams oder zwischen Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern und Vorgesetzten ausgetauscht werden (Erläuterungen zur VBGÖ, S. 3).

E. 5.2.2.2

Den Gesetzesmaterialien lässt sich nicht entnehmen, ab wie vielen Personen das Kriterium des eng begrenzten Personenkreises überschritten ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu festgehalten, dass die Norm - im Sinne des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Verwaltung (vgl. E. 3) - restriktiv anzuwenden sei. Namentlich verneinte es den persönlichen Gebrauch bei zwanzig Personen (BVGE 2011/52 E. 5.2.2) sowie einem "kleinen Kreis" von zuständigen Kadermitarbeitern, wobei auch die Vorinstanz und die Beschwerdegegner Kenntnis vom Dokument hatten (Urteil A-6291/2013 E. 6.5.2). Kalenderprogramme wie Microsoft Outlook, auch Personal Information Manager (PIM) genannt, erfüllen verschiedene Funktionen. Sie sind ein persönliches Zeiteinteilungs-, Erinnerungs- und Einladungsmittel, dienen aber auch der Kommunikation und Zusammenarbeit der Mitarbeiter eines Betriebs oder einer Behörde. So kann der Kalenderinhaber anderen Benutzern Zugriffsrechte unterschiedlicher Berechtigungsstufen einräumen (z.B. Anzeige der Termine als freie oder gebuchte Zeit, Anzeige von Betreff und Ort oder aller Details). Ausserdem besteht in Microsoft Outlook die Möglichkeit, Sitzungseinladungen zu versenden, welche direkt im Kalender des Empfängers angezeigt werden. Damit weist die elektronische Agenda im Unterschied zu herkömmlichen Papieragenden einen interaktiven Charakter auf und unterstützt die Zusammenarbeit der Nutzer auf verschiedene Weise. Gemäss der Vorinstanz war die Outlook-Agenda nur für den ehemaligen Rüstungschef und das Spitzenkader der Amtsleitung einsehbar. Wie viele Personen in welchem Umfang Zugang zur elektronischen Agenda und den Einzelheiten der darin eingetragenen Termine hatten, führt die Vorinstanz nicht näher aus. Nach der allgemeinen Beweislastverteilung (vgl. Art. 8 ZGB) und dem Gebot der restriktiven Anwendung der Bestimmung trägt sie indes die Beweis- bzw. Darlegungslast für den Kreis der zugangsberechtigten Personen (vgl. E. 6). Mangels substantiierter Angaben und anderweitiger Hinweise ist davon auszugehen, dass der Kalender nicht bloss im Rahmen eines eng begrenzten Personenkreises verwendet wurde (vgl. Urteil A-6291/2013 E. 6.5.2;

BVGE 2011/52 E. 5.2.2).

E. 5.2.2.3

Im Übrigen hat die Agenda einer Führungsperson wie des Rüstungschefs der Vorinstanz nicht den Charakter eines blossen Arbeitshilfsmittels. Ihre Bedeutung ist unabhängig von den subjektiven Absichten und Zielen des Kalenderinhabers zu beurteilen. Massgebend ist vielmehr ihre objektive Wirkung auf den aussenstehenden Betrachter: Auch wenn einzelne Einträge dem persönlichen Gebrauch bzw. informellen Austausch zwischen Kollegen und Vorgesetzten gedient haben mögen, stellt der Terminkalender in seiner Gesamtheit ein Abbild der dienstlichen Tätigkeit und Amtsführung des Rüstungschefs dar. In der Outlook-Agenda kann insofern auch ein Führungsinstrument erblickt werden, als sie die beruflichen Kontakte von Ulrich Appenzeller zu internen und externen Anspruchsgruppen der Vorinstanz nachzeichnet. Sie geht nach dem Gesagten über eine rein persönliche Terminverwaltung hinaus und gibt, wie die Vorinstanz selber anerkennt, einen umfassenden Einblick in ihre Führungs- und Ablauforganisation sowie konkrete Beschaffungsprojekte der Armee (vgl. E. 6.1). Bei der Outlook-Agenda des Rüstungschefs handelt es sich folglich nicht um ein zum persönlichen Gebrauch bestimmtes Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ.

E. 5.3

Demnach ist der vom Beschwerdeführer nachgesuchte Kalenderauszug als amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ zu betrachten (vgl. BJ/EDÖB, Umsetzung Öffentlichkeitsprinzip, Ziff. 4.2.4; Beat Rudin, in: Baeriswyl/Rudin [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich [IDG], 2012, § 3 Rz. 8).

E. 6

Als nächstes ist zu prüfen, ob die Vorinstanz den zur Outlook-Agenda wegen überwiegender öffentlicher oder privater Interessen an der Geheimhaltung gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ einschränken durfte und die betreffenden Stellen zu Recht eingeschwärzt hat. Die Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs, die durch das BGÖ aufgestellt wird, obliegt der Behörde, das heisst, sie muss beweisen, dass die in Art. 7 BGÖ aufgestellten Ausnahmeklauseln gegeben sind (Urteil des BVGer A-700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 4.2; BVGE 2011/52 E. 6; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2002; Mahon/Gonin, a.a.O., Art. 6 Rz. 11). Diese sind nur dann wirksam, wenn die Beeinträchtigung im Falle einer Offenlegung von einer gewissen Erheblichkeit ist und ein ernsthaftes Risiko ihres Eintretens besteht, mithin der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge und mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt (Urteil A-6291/2013 E. 7; Cottier/Schweizer/Widmer, Handkommentar BGÖ, Art. 4 Rz. 7).

E. 6.1

Die Vorinstanz bringt vor, der Rüstungschef bekleide eine zentrale Kaderfunktion innerhalb der Departementsführung. Die Einträge in seinem Outlook-Kalender ergäben in ihrer Gesamtheit einen Einblick in Regelabläufe der militärischen Führung sowie in laufende Beschaffungs- und Kooperationsprojekte der Armee. Müsste sie diese Informationen (gesamthaft) öffentlich zugänglich machen, so würde dies die Erstellung funktionsbezogener Bewegungsprofile ermöglichen. Dadurch würde die persönliche Sicherheit des Rüstungschefs und anderer hochrangiger Kader wie auch die innere und äussere Sicherheit des Landes bedroht. Diese Begründung vermag schon aufgrund der

Tatsache, dass die Vorinstanz die Outlook-Agenda bereits zu einem wesentlichen Teil offengelegt hat, nicht zu überzeugen. Die Vorinstanz legt nicht dar, weshalb es sich bei den abgedeckten Einträgen um Termine handeln soll, welche im Unterschied zu den bekanntgegebenen die Sicherheit des ehemaligen Rüstungschefs oder die Landessicherheit gefährden würden. So gibt schon der ausgehändigte Kalenderauszug einen relativ weitgehenden Einblick in den (früheren) Tagesablauf von Ulrich Appenzeller. Hinzu kommt, dass sich dieser seit einiger Zeit nicht mehr im Amt befindet, weshalb eine persönliche Gefährdung bei Offenlegung weiterer Informationen keineswegs offensichtlich ist. Wie sich die publizierten Angaben auf die Sicherheit des gegenwärtigen Amtsinhabers auswirken könnten, führt die Vorinstanz nicht näher aus. Ausserdem fehlen konkrete Angaben, welche anderen Mitarbeiter aus welchen Gründen durch die Publikation in ihrer persönlichen Sicherheit gefährdet werden könnten. Entsprechendes gilt auch in Bezug auf die innere und äussere Sicherheit des Landes. Vor diesem Hintergrund kann der entsprechende Ausnahmefall nach Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ nicht herangezogen werden, um den Zugang zur Outlook-Agenda pauschal zu verweigern.

E. 6.2

Nach Auffassung der Vorinstanz könnten ferner auch die aussenpolitischen Interessen der Schweiz beeinträchtigt werden (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ), wenn in vertraulichen Rahmen stattfindende bilaterale Gespräche zu Rüstungsthemen publik würden und dadurch ihre ausländischen Partner brüskiert bzw. deren Interessen tangiert werden könnten. Kontakte zu ausländischen Amtsträgern und Amtsstellen im militärischen Bereich dürften grundsätzlich nicht offenbart werden. Davon betroffen seien insbesondere der regelmässige Austausch des Rüstungschefs im Rahmen internationaler Rüstungskooperationen bzw. Forschungszusammenarbeit (vgl. etwa die Termine vom 13., 23., 29.-31. Mai 2013, 23. Oktober 2013 und 1. November 2013) oder bilateraler Treffen mit ausländischen Rüstungschefs, anderen hochrangigen Vertretern ausländischer Regierungen sowie Kontakte mit ausländischen Botschaftern (vgl. etwa die Termine vom 6./7., 18. Februar 2013, 30. April 2013, 8. Mai 2013, 5. November 2013, 26.-28. November 2013 und 7. März 2014). Die Vorinstanz pflege als Beschaffungsstelle des VBS intensive Kontakte zu Lieferanten und Technologiepartnern der Rüstungsindustrie. Das Beschaffungswesen im Rüstungsbereich sei mit anderen Beschaffungsfeldern der öffentlichen Verwaltung nicht vergleichbar und gebiete auch in Bezug auf die Identität der aktuellen oder prospektiven Anbieter Vertraulichkeit. Das Wettbewerbsumfeld reagiere auf Lieferantenkontakte der Vorinstanz sehr sensibel, weshalb eine Publikmachung das Risiko wettbewerbswidriger Absprachen erhöhen würde. Betroffen würde damit auch die zielkonforme Durchführung behördlicher Massnahmen. Gesprächstermine dürften deshalb gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. b, g und h BGÖ nicht bekannt gegeben werden, da bereits die Anbahnung oder das Bestehen einer Geschäftsbeziehung als Geschäftsgeheimnis zu werten sei.

E. 6.3

Auch wenn die aufgeführten Argumente eine gewisse Überzeugungskraft haben, sind sie nicht derart, dass sie eine gänzliche Verweigerung des Einsichtsgesuchs rechtfertigen würden. Ist das Vorliegen eines Ausnahmegrundes i.S.v. Art. 7 Abs. 1 BGÖ aber nicht offensichtlich, so hat die angefragte Behörde grundsätzlich für jedes Dokument bzw. für jede Textpassage, für welche sie den Zugang einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern beabsichtigt, darzulegen, weshalb sie einen Ausnahmetatbestand i.S.v. Art. 7 Abs. 1 BGÖ als erfüllt ansieht (Urteil des BVGer A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E.

4.2.2). Hierbei ist unter Umständen, um dem Zugang entgegenstehende Interessen zu schützen, zwar auf eine umschreibende Begründung auszuweichen (vgl. Urteil des BVerfG A-4307/2010 vom 28. Februar 2013 E. 5.2.4; Urs Steinen, Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 8). Allgemeine bzw. grundsätzliche Überlegungen genügen jedoch in der Regel nicht, um das Zugangsrecht nach Art. 7 BGÖ einzuschränken. Erforderlich ist vielmehr eine Beurteilung im Einzelfall, angeleitet durch Sinn und Zweck des angerufenen Geheimhaltungsinteresses (Urteil A-6377/2013 E. 4.2.2; vgl. Nuspliger, a.a.O., Art. 5 Rz. 8). Dies schliesst wiederum nicht aus, in der Begründung hinsichtlich vergleichbarer Sachverhalte Kategorien zu bilden, um der Verwaltungsökonomie Rechnung zu tragen (vgl. Urteil A-4307/2010 E. 5.3.3). So lässt sich unter Umständen die gleiche Begründung für die Schwärzung mehrerer Kalendereinträge heranziehen, falls diese einen ähnlichen Informationsgehalt aufweisen und die tangierten Interessen vergleichbar sind.

E. 6.4

Abgesehen von den Kontakten im Rahmen der internationalen Rüstungskooperation und von bilateralen Treffen mit ausländischen Hoheitsträgern nimmt die Vorinstanz auf die Kalendereinträge und Termine des ehemaligen Rüstungschefs nicht konkret Bezug, sondern begnügt sich mit einer allgemein gehaltenen Begründung der Schwärzungen. Sie rechtfertigt dies mit dem Argument, dass es bei insgesamt 2'443 Kalendereinträgen nicht praktikabel sei, jedes einzelne Ereignis einer eingehenden individuellen Prüfung zu unterziehen. Die Bearbeitung der Einträge habe aus Gründen der Verwaltungsökonomie nach schematischen Kriterien zu erfolgen.

E. 6.4.1

Es ist offensichtlich, dass der Beschwerdeführer ein umfangreiches Zugangsgesuch gestellt hat, dessen Bearbeitung einen erheblichen Verwaltungsaufwand erfordert. Vor diesem Hintergrund wären die Vorinstanz und der EDÖB auch mit Blick auf das von der Rechtsprechung anerkannte Interesse, den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten, grundsätzlich gehalten gewesen, dem Gesuchsteller vor Durchführung des Schlichtungsverfahrens Gelegenheit zu geben, sein Gesuch zu konkretisieren und einzugrenzen (Urteil A-6377/2013 E. 4.2.3; vgl. Art. 3 Abs. 1 VBGÖ; Bhend/Schneider, Basler Kommentar, Art. 10 BGÖ Rz. 43). Zwar bemängelte die Vorinstanz in ihrem Antwortschreiben vom 12. Juni 2014 unter Hinweis auf Art. 10 Abs. 3 BGÖ, dass das Gesuch nicht hinreichend konkretisiert sei. Genau besehen warf sie dem Beschwerdeführer damit aber eine mangelnde Präzisierung seines Gesuchs i.S.v. Art. 7 Abs. 2 VBGÖ vor. Dieser Fall erlaubt es der Behörde bei unklaren Verhältnissen, die für die Identifizierung des verlangten Dokuments zusätzlich erforderlichen Angaben zu verlangen (Art. 7 Abs. 3 VBGÖ), und unterscheidet sich von der Konkretisierung bzw. Eingrenzung eines umfangreichen Gesuchs zwecks Reduzierung des Bearbeitungsaufwands. Eine solche Konkretisierung wäre vorliegend etwa in zeitlicher Hinsicht denkbar oder mit Bezug auf bestimmte Termin- bzw. Geschäftsarten. Demgegenüber entspricht die im Schreiben der Vorinstanz angesprochene Einsicht in einen spezifischen Geschäftsfall nicht dem offenkundigen Interesse des Beschwerdeführers. Anstatt diesen auf die Möglichkeit einer inhaltlichen oder zeitlichen Konkretisierung seines Gesuchs hinzuweisen, stellte die Vorinstanz die Dokumentenqualität der Agenda als solche in Abrede. Dadurch gab sie ihm keinen Anlass, das Gesuch entsprechend einzugrenzen.

E. 6.4.2

Die Konkretisierung des Einsichtsgesuchs ist überdies insofern von Bedeutung, als selbst bei Medienschaffenden die Möglichkeit besteht, eine (reduzierte) Gebühr für den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu verlangen (Urteile des BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.4.2 und A-6377/2013 E. 4.2.3, je m.w.H.). Die Behörde kann dabei auf eine Reduktion der Gebühr verzichten, wenn das Zugangsgesuch eine besonders aufwändige Bearbeitung erfordert (Art. 15 Abs. 4 Satz 2 VBGÖ i.V.m. Art. 17 BGÖ). Es liegt letztlich in ihrem pflichtgemäss auszuübenden Ermessen, ob sie die Gebühr trotz des relativ grossen Zeitaufwands erlassen oder in der Höhe kürzen will (Urteil A-6738/2014 E. 5.4.4; vgl. zur Bemessung der Gebühr im Allgemeinen Urteil des BVGer A-2589/2015 vom 4. November 2015 E. 5). Erwägt sie jedoch, dem Gesuchsteller eine Gebühr von über Fr. 100.- aufzuerlegen, so ist sie aufgrund von Art. 16 Abs. 2 VBGÖ verpflichtet, diesen über die zu erwartende Höhe der Gebühr zu informieren. Bestätigt der Gesuchsteller das Gesuch nicht innert zehn Tagen, so gilt es als zurückgezogen. Die Behörde hat den Gesuchsteller auf diese Tatsache hinzuweisen. Letzterer kann sodann aufgrund der erhaltenen Information entscheiden, ob er an seinem Gesuch integral festhält, dieses einschränkt oder zurückzieht.

E. 6.4.3

Gemäss Art. 10 Abs. 4 Bst. c BGÖ kann der Bundesrat für Gesuche, die eine besonders aufwändige Bearbeitung erfordern, längere Bearbeitungsfristen vorsehen als die in Art. 12 Abs. 1 und 2 BGÖ festgelegte ordentliche Maximalfrist von 20 bzw. die verlängerte Frist von 40 Tagen. Solche Gesuche sind "innert einer angemessenen Frist" zu behandeln (Art. 10 Abs. 2 VBGÖ). Ein Gesuch erfordert eine besonders aufwändige Bearbeitung, wenn die Behörde das Gesuch mit ihren verfügbaren Ressourcen nicht behandeln kann, ohne dass die Erfüllung anderer Aufgaben wesentlich beeinträchtigt wird (Art. 10 Abs. 1 VBGÖ). Letzteres kann dadurch bedingt sein, dass komplexe Anonymisierungen vorgenommen werden müssen oder umfangreiche Dokumentenbestände von Spezialisten eingehend darauf hin geprüft werden müssen, ob einzelne Teile davon unter Ausnahmebestimmungen fallen könnten (Erläuterungen zur VBGÖ, S. 11; vgl. auch Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2021). Aus dieser abgestuften Fristenregelung geht hervor, dass der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber auch besonders aufwändige Einsichtsgesuche für zulässig erachtet, sofern der Gesuchsteller nach Art. 15 Abs. 4 VBGÖ für die Gebühren aufkommt. Nur ein exorbitanter Aufwand, der den Geschäftsgang der Behörde während längerer Zeit erheblich beeinträchtigen oder diese praktisch lahmlegen würde, könnte eine ausnahmsweise Verweigerung trotz Kostenübernahme durch den Gesuchsteller rechtfertigen. Eine solche übermässige Beeinträchtigung müsste die Behörde jedoch substantiieren, etwa mittels einer Stundenschätzung. Die blosser Behauptung, eine Einzelfallbetrachtung der Termine wäre mit vernünftigen Mitteln nicht zu bewältigen und nicht verwaltungsökonomisch, genügt hierzu nicht. Ausserdem spricht vorliegend die Tatsache, dass die Vorinstanz bereits einen erheblichen Aufwand zur Bearbeitung des Gesuchs getätigt hat, gegen eine übermässige Beeinträchtigung ihres Geschäftsgangs.

E. 6.5.1

Einen Teil der geschwärzten Stellen begründet die Vorinstanz weiter mit dem Argument, dass sie Personendaten betreffen. Solche Dokumente seien nach Möglichkeit zu anonymisieren. Personendaten von Dritten dürften nur bekanntgegeben werden, wenn die betroffene Person eingewilligt habe oder die betreffenden Daten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stünden und zugleich ein überwiegendes öffentliches Interesse an ihrer Bekanntgabe bestehe. Vorliegend verlange der Beschwerdeführer

Einsicht in eine Datensammlung, welche eine Vielzahl verschiedener Sachverhalte betreffe. Aufgrund der Breite des Einsichtsgesuchs und mangels geschäftsbezogener Artikulation des Informationsbedürfnisses sei es ihr nicht möglich zu ergründen, auf welche spezifischen Ereignisse das Gesuch abziele. Der Beschwerdeführer trage aber die Beweislast dafür, dass in konkreten Geschäftsvorfällen ein überwiegendes öffentliches Zugangsinteresse bestehe. Aufgrund des pauschalen Zugangsgesuchs müsse die Vorinstanz annehmen, dass es dem Beschwerdeführer lediglich um den Tagesablauf des ehemaligen Rüstungschefs gehe. Ein weitergehendes Abwägen öffentlicher Informationsinteressen gegen Datenschutzinteressen der betroffenen Dritten stehe ihr nicht zu; es wäre aus Gründen der Verwaltungsökonomie auch nicht praktikabel. Die vollständige Anonymisierung der Outlook-Agenda sei daher die einzig angemessene Antwort auf das Zugangsgesuch.

E. 6.5.2

Zum Schutz von Personendaten sind amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Wenn ein Dokument nicht anonymisiert werden kann, kommt Art. 19 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) zur Anwendung (Art. 9 Abs. 2 BGÖ). Der Begriff "Personendaten" deckt sich dabei mit der Definition in Art. 3 Bst. a DSG (Urteil des BVGer A-5111/2013 vom 6. August 2014 E. 6.2). Personendaten gemäss DSG sind alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen, wobei es sich um natürliche und juristische Personen handeln kann. Mit "Angaben" ist jede Art von Information oder Aussage gemeint, und zwar jeder Art, jeden Inhalts und jeder Form (David Rosenthal, in: Rosenthal/Jöhri [Hrsg.], Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zürich 2008, Art. 3 Bst. a Rz. 6 ff.). In der Beschwerdeschrift wendet sich der Beschwerdeführer namentlich dagegen, dass auch die Namen von Personen, mit denen der Rüstungschef beruflich Kontakt hatte, ohne konkreten Nachweis im Einzelfall eingeschwärzt wurden. Damit wird deutlich, dass er gerade auch an diesen Personendaten interessiert ist, weshalb eine Anonymisierung dieser Personen nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ im Ergebnis einer Zugangsverweigerung gleichkäme und nicht zielführend wäre. Da sich sein Zugangsgesuch folglich auf ein Dokument bezieht, welches nicht anonymisiert werden kann, ist es insofern nach Art. 19 DSG i.V.m. Art. 9 Abs. 2 BGÖ zu beurteilen (vgl. Urteil A-6738/2014 E. 5.1.2).

E. 6.5.3

Gemäss Art. 19 Abs. 1bis DSG darf die Behörde gestützt auf das BGÖ Personendaten bekannt geben, wenn die betreffenden Daten im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe stehen (Bst. a) und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b). Die erstgenannte Voraussetzung trägt dem Zweckbindungsgebot Rechnung und ergibt sich für das Öffentlichkeitsprinzip bereits aus der Definition des Begriffs "amtliches Dokument" in Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ. Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Abwägung der berührten Interessen im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung (BVGE 2014/42 E. 7.1; Jennifer Ehrensperger, Basler Kommentar, Art. 19 DSG Rz. 45). Sodann dürfen Stammdaten, also Name, Vorname, Adresse und Geburtsdatum einer Person auch bekannt gegeben werden, wenn die Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 1 DSG nicht erfüllt sind (Art. 19 Abs. 2 DSG). Ebenso wie die Bekanntgabe von Personendaten gestützt auf Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1bis DSG steht jedoch auch die Bekanntgabe von Stammdaten unter dem Vorbehalt einer Interessenabwägung im Einzelfall (Art. 19 Abs. 4 Bst. a DSG; Ehrensperger, a.a.O., Art. 19

DSG N. 49). Eine Interessenabwägung ist schliesslich nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ angezeigt: Danach wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen (vgl. auch Art. 6 Abs. 1 VBGÖ; zum Verhältnis der verschiedenen Interessenabwägungen vgl. Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2).

E. 6.5.4

Im Rahmen der durchzuführenden Interessenabwägung hat die Behörde - der Zweckbestimmung des DSG entsprechend - stets das Interesse der Drittperson am Schutz ihrer Privatsphäre bzw. ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung in Betracht zu ziehen (Art. 1 DSG und Art. 13 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]; vgl. auch Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2013, 2016 und 2033). Diese privaten Interessen sind im Einzelfall zu gewichten und schliesslich den öffentlichen Interessen an der Bekanntgabe gegenüber zu stellen (Urteil A-6738/2014 E. 5.1.3.1). Die Gewichtung hat insbesondere anhand der Art der in Frage stehenden Daten, der Funktion bzw. Stellung der betroffenen Person sowie möglicher Konsequenzen der Bekanntgabe zu erfolgen (Urteil des BVGer A-3609/2010 vom 17. Februar 2011 E. 4.4). Im Allgemeinen lässt sich anhand der Rechtsprechung und in Übereinstimmung mit der Lehre festhalten, dass der Geheimhaltung besonders schützenswerter Personendaten i.S.v. Art. 3 Bst. c DSG erhebliches Gewicht beikommt und eine Bekanntgabe kaum je in Betracht kommen dürfte (vgl. BVGE 2014/42 E. 7.1 mit Hinweisen). Hinsichtlich Funktion bzw. Stellung der betroffenen Person ist zu unterscheiden zwischen Personen des öffentlichen Lebens bzw. Verwaltungsangestellten in höheren Führungsfunktionen, hierarchisch nachgeordneten Verwaltungsangestellten und privaten Dritten (Urteil A-6738/2014 E. 5.1.3.1). Verwaltungsangestellte können sich mit Blick auf die öffentlichen Aufgaben, welche sie erfüllen oder an deren Erfüllung sie mitwirken, grundsätzlich nicht im selben Mass auf ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung berufen wie private Dritte; ihren, dem Zugang entgegenstehenden privaten Interessen kommt grundsätzlich weniger Gewicht zu, als wenn die Personendaten privater Dritter in Frage stehen. Es ist jedoch zu unterscheiden: Verwaltungsangestellte in höheren Führungsfunktionen müssen sich zudem - je nach Gewicht der öffentlichen Interessen an einer Bekanntgabe der Daten - unter Umständen die Bekanntgabe schützenswerter Personendaten gefallen lassen (vgl. Urteil A-3609/2010 E. 4.4). Hierarchisch nachgeordnete Verwaltungsangestellte müssen wiederum grundsätzlich damit rechnen, dass bekannt wird, wer ein bestimmtes Dokument verfasst hat oder für ein bestimmtes Geschäft zuständig war; die betreffenden Personendaten wären grundsätzlich und gestützt auf dieselben Überlegungen bzw. dieselbe Interessenabwägung auch nicht zu anonymisieren (Urteil A-6054/2013 E. 4.2.2 m.w.H.). Unabhängig von der Stellung der Person dürfen Personendaten nur bekanntgegeben werden, wenn dies keine überwiegenden Nachteile für den Betroffenen zur Folge hat (vgl. zum Ganzen Urteil A-6738/2014 E. 5.1.3.1; Ammann/Lang, in: Passadelis/Rosenthal/Thür [Hrsg.], Datenschutzrecht, 2015, § 25 Rz. 25.78 ff.; Isabelle Häner, Basler Kommentar, Art. 7 BGÖ Rz. 57-60).

E. 6.5.5

Auf der anderen Seite steht das für eine Bekanntgabe erforderliche Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung (vgl. Isabelle Häner, Das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung im Bund und in den Kantonen - Neuere Entwicklungen, in: Schweizerisches

Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 2003 S. 298). Diesem kommt nicht in jedem Fall dasselbe Gewicht zu. Vielmehr sind bei der Gewichtung im Hinblick auf die geforderte Interessenabwägung Sinn und Zweck des BGÖ zu beachten; nach Art. 1 BGÖ bezweckt das Öffentlichkeitsprinzip, die Entscheidungsprozesse der Verwaltung transparent zu machen und (so) eine Kontrolle über die Verwaltung zu ermöglichen (Botschaft zum BGÖ, BB1 2003 1976; vgl. zudem BGE 139 I 129 E. 3.6). Wird etwa im Zusammenhang mit einem konkreten Verwaltungsakt um Bekanntgabe der Namen jener Verwaltungsangestellten ersucht, welche mit dem betreffenden Geschäft befasst waren, kann ein erhebliches öffentliches Interesse an der Bekanntgabe nur hinsichtlich jener Verwaltungsangestellten bestehen, welche massgebend am Geschäft mitgewirkt haben, etwa beratend oder instruierend. Dem Interesse, die Namen auch derjenigen Verwaltungsangestellten zu kennen, welche lediglich in untergeordneter Weise, d.h. ohne massgebenden Einfluss auf die Entscheidung an einem bestimmten Geschäft gearbeitet haben, vermag demgegenüber grundsätzlich kein erhebliches Gewicht beizukommen; es ist nicht (ohne Weiteres) ersichtlich, inwiefern eine solche Bekanntgabe der Transparenz und der Kontrolle der Verwaltung dienen würde (zum Ganzen Urteile A-6738/2014 E. 5.1.3.2 und A-6054/2013 E. 4.2.2).

E. 6.5.6

Zum (allgemeinen) Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung können weitere besondere Informationsinteressen der Öffentlichkeit treten. Zu nennen ist etwa das Interesse im Zusammenhang mit wichtigen Vorkommnissen oder wenn die betroffene (private) Person zu einer dem BGÖ unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung steht, aus welcher ihr bedeutende Vorteile erwachsen. Sodann kann der Schutz spezifischer öffentlicher Interessen, so insbesondere der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit, den Zugang rechtfertigen (vgl. Art. 6 Abs. 2 VBGÖ; Urteile A-6738/2014 E. 5.1.3.2 und A 6054/2013 E. 4.2.2 m.w.H.; Isabelle Häner, Basler Kommentar, Art. 7 BGÖ Rz. 61-65 und Art. 9 BGÖ Rz. 13).

E. 6.5.7

Entgegen der Ansicht der Vorinstanz trifft es nicht zu, dass es grundsätzlich am Gesuchsteller liege, sein Informationsbedürfnis geschäftsbezogen zu konkretisieren bzw. das überwiegende öffentliche Interesse zu beweisen. Art. 7 Abs. 1 VBGÖ hält unmissverständlich fest, dass ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht begründet werden muss. Ebenfalls nicht anzugeben sind die persönlichen Absichten, die mit dem Gesuch verfolgt werden (Bhend/Schneider, a.a.O., Art. 10 N. 38; vgl. auch Urteil des BVGer A-7369/2006 vom 24. Juli 2007 E. 4.1). Entscheidend ist ohnehin nicht das persönliche Zugangsinteresse des Gesuchstellers, sondern das von Amtes wegen zu berücksichtigende Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit. Das öffentliche Interesse ist zwar nach dem Gesagten grundsätzlich für jeden Eintrag gesondert zu eruieren, denn mit jeder vorgenommenen Schwärzung verliert die Agenda an Aussagekraft (vgl. auch BVGE 2013/50 E. 9.4 f.). Einzuräumen ist allerdings, dass sich das Informationsbedürfnis bei Zugangsgesuchen nicht selten erst aus der Korrespondenz mit dem Gesuchsteller bzw. den Umständen der Gesuchseinreichung erschliessen dürfte. Umfasst ein Einsichtsgesuch - wie vorliegend - inhaltlich gesehen eine Vielzahl unterschiedlicher Sachverhalte, können die Anforderungen an die Ermittlung des öffentlichen Interesses jedenfalls nicht gleich hoch angesetzt werden, wie wenn das Gesuch auf einen einzelnen Kalendereintrag abzielen würde. Das öffentliche Interesse muss letztlich aus dem Gesuch selbst hervorgehen. Dieses

richtet sich hier auf einen lediglich zeitlich beschränkten Kalenderauszug. Auszugehen ist deshalb mit der Vorinstanz davon, dass sich das Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit (primär) auf den Tagesablauf des ehemaligen Rüstungschefs bezieht. Die Vorinstanz ist denn auch nicht gehalten, in Bezug auf die einzelnen Einträge nach allfälligen besonderen Gründen i.S.v. Art. 6 Abs. 2 VBGÖ zu forschen, die für das öffentliche Interesse relevant sein könnten (vgl. auch Urteile A-6738/2014 E. 5.2.2 und A-6054/2013 E. 4.3). Der Aufwand für die Sachverhaltsermittlung muss insgesamt verhältnismässig bleiben (Art. 5 Abs. 2 BV; vgl. Krauskopf/Emmenegger, in: Praxiskommentar VwVG, 2009, Art. 12 Rz. 34).

E. 6.5.8

Die Vorinstanz geht mithin fälschlicherweise davon aus, das streitige Zugangsgesuch lasse sich nur durch eine vollständige Anonymisierung der Outlook-Agenda angemessen beantworten. Die in E. 6.3 aufgezeigten Grundsätze zur einzelfallweisen Interessenabwägung gelten auch für Einschränkungen des Zugangsrechts zur Wahrung der Privatsphäre Dritter (Art. 7 Abs. 2 BGÖ) bzw. zum Schutz von Personendaten (Art. 9 Abs. 2 BGÖ). Die Vorinstanz hätte daher die geschwärzten Stellen jeweils bezogen auf die im Eintrag erwähnte Person anhand der dargelegten Prinzipien beurteilen und ihren Entscheid im Falle einer Schwärzung konkret motivieren müssen. Wie dargelegt, kann auch eine kategorienbezogene Begründung ausreichen. Die von der Vorinstanz mit Eingabe vom 27. April 2015 nachgereichten Listen enthalten indes keine hinreichende Interessenabwägung: Während die rein privaten Termine des ehemaligen Rüstungschefs vom Beschwerdeführer akzeptiert werden und nicht zur Debatte stehen, weist die Liste "Personendaten Dritter" lediglich aus, welche übrigen Personendaten im Kalenderauszug geschwärzt wurden (z.B. Name von Sitzungsteilnehmern oder Gesprächspartnern, Name und Natelnummer eines Fahrers, Firma einer juristischen Person etc.). Eine einzelfall- oder zumindest kategorienweise Interessenabwägung mit Blick auf die betroffenen Personendaten ist damit nicht dokumentiert.

E. 7.1

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Entscheidbegründung in wesentlichen Teilen nicht zu überzeugen vermag. Die Vorinstanz schliesst nach eigener Aussage denn auch nicht aus, dass eine einlässliche Prüfung der spezifischen Geschäfte eine differenziertere Interessenabklärung ermöglichen würde. Zwar war für den Beschwerdeführer ersichtlich, weshalb die Vorinstanz die Outlook-Agenda des ehemaligen Rüstungschefs nicht als amtliches Dokument betrachtet und welche allgemeinen Gründe bei den vorgenommenen Schwärzungen eine Rolle gespielt haben. Aus welchen konkreten Überlegungen die Vorinstanz jedoch den Zugang zu den einzelnen eingeschwärzten Kalendereinträgen verweigert hat, geht aus den Erwägungen über weite Strecken nicht hinreichend hervor. Auch in ihren Vernehmlassungen an das Bundesverwaltungsgericht schiebt die Vorinstanz keine hinreichende Begründung nach. Die angefochtene Verfügung erweist sich mangels einzelfallbezogener Interessenabwägung als rechtsfehlerhaft.

E. 7.2

Entgegen dem Hauptbegehren des Beschwerdeführers folgt aus dieser Feststellung nicht (ohne Weiteres), dass der Zugang zu sämtlichen abgedeckten Kalendereinträgen, welche nicht rein privater Natur sind, gewährt werden müsste. Die unzulängliche Begründung verhindert, dass sich das Bundesverwaltungsgericht als Rechtsmittelbehörde ein Bild über

die Tragweite des ergangenen Entscheids machen und diesen sachgerecht überprüfen kann (vgl. Urteil A-6377/2013 E. 5; BGE 129 I 232 E. 3.2). Zudem verfügt die Vorinstanz aufgrund ihrer Nähe zur Streitsache über die besseren Kenntnisse zur Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse (vgl. auch Urteil A-6738/2014 E. 5.3.2). Die angefochtene Verfügung ist daher in teilweiser Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und die Angelegenheit zum neuen Entscheid im Sinne der vorstehenden Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. In ihrem Entscheid wird die Vorinstanz zu berücksichtigen haben, dass vorliegend ein umfangreiches Gesuch zu beurteilen ist. Sie wird daher dem Beschwerdeführer die Gelegenheit gewähren müssen, sein Gesuch zu konkretisieren (vgl. E. 6.4.1 f.). Sodann wird die Vorinstanz, wie dargelegt, die Schwärzungen einzeln zu beurteilen und unter Nennung der entsprechenden gesetzlichen Ausnahmetatbestände zu begründen haben. Mit Blick auf die Verwaltungsökonomie kann es zulässig und geboten sein, in der Entscheidungsbegründung Kategorien zu bilden, soweit die Sachverhalte miteinander vergleichbar sind (vgl. E. 6.3). Entsprechendes gilt für die nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ vorgeschriebene Anhörung der vom Zugangsgesuch betroffenen Personen: Die im Kalender des ehemaligen Rüstungschefs aufgeführten Kollegen, Geschäftskontakte und weiteren Personen sind nur anzuhören, soweit dies mit vertretbarem Aufwand möglich ist (vgl. Urteil des BVGer A-6054/2013 E. 4.4; Bhend/Schneider, a.a.O., Art. 11 N. 7). Es obliegt in erster Linie der Vorinstanz, zu beurteilen, inwiefern dies der Fall ist.

E. 8.1

Bei diesem Verfahrensausgang obsiegt der Beschwerdeführer nur teilweise. Zwar ist die angefochtene Verfügung gesamthaft aufzuheben, der vom Beschwerdeführer beantragte Zugang zu den geschwärzten Kalendereinträgen steht jedoch unter dem Vorbehalt der jeweils durchzuführenden Interessenabwägung. Im Rahmen seines Unterliegens hätte dieser grundsätzlich ermässigte Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Gleichwohl rechtfertigt es sich, aus Gründen der Verhältnismässigkeit auf eine Erhebung von Verfahrenskosten gänzlich zu verzichten (vgl. Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dass der Beschwerdeführer angesichts der mangelhaften Verfügung keine Rückweisung zur differenzierten Interessenabklärung und Begründung allfälliger Streichungen beantragt hat, ist ihm als juristischen Laien nicht anzulasten. Der Kostenvorschuss von Fr. 1'500.- ist ihm folglich zurückzuerstatten. Keine Verfahrenskosten trägt die Vorinstanz (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

E. 8.2

Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist sodann von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihnen erwachsene notwendige oder verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE). Der Beschwerdeführer ist im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht nicht anwaltlich vertreten, weshalb ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen ist (Art. 8 Abs. 1 VGKE). Keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung hat auch die Vorinstanz als Bundesbehörde (Art. 7 Abs. 3 VGKE).