



Bern, 8. Oktober 2026

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

**X. __
(Antragsteller)**

und

Armeestab A Stab

I Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Antragsteller (Privatperson) hat am 29. Mai 2026 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport GS-VBS um Zugang zum teilgeschwärzt publizierten Dokument *Grundlagenpapier Informationsraum, GLP Info Rm, vom 5. November 2025* (nachfolgend: Grundlagenpapier) in ungeschwärzter Form ersucht. Das GS-VBS leitete das Gesuch zuständigkeitshalber an den Armeestab A Stab weiter.
2. Am 9. Juni 2026 nahm der A Stab Stellung und erklärte, dass er an den insbesondere gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ vorgenommenen Schwärzungen festhalte.
3. Am 10. Juni 2026 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein.
4. Mit E-Mail vom 15. Juni 2026 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags den A Stab dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
5. Am 6. Juli 2026 reichte der A Stab die betroffenen Dokumente und eine Stellungnahme ein.
6. Am 18. August 2026 fand eine Schlichtungsverhandlung statt, in welcher der Antragsteller sein Zugangsgesuch wie folgt einschränkte:
 - "1. Der Antragsteller verzichtet auf den Zugang zu
 - Personendaten
 - Angaben zu internationalen Akteuren

im Dokument Grundlagenpapier Informationsraum GLP Info RM (vom 5. November 2025)."

7. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und des A Stab sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

II Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:

A. Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

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

B. Materielle Erwägungen

10. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.²
11. Die Gruppe Verteidigung hat das Grundlagenpapier auf seiner Homepage bereits in teilgeschwärzter Form publiziert.³ Gegenstand des vorliegenden Schlichtungsverfahrens sind die darin vorgenommenen Schwärzungen, soweit diese nicht Personendaten oder Angaben zu internationalen Akteuren betreffen (siehe Ziffer 6).
12. Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten.⁴ Die betroffene Behörde hat amtliche Dokumente zugänglich zu machen oder die verlangte Auskunft über deren Inhalt zu erteilen, es sei denn, sie kann nachweisen, dass ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ erfüllt ist, ein besonderer Fall von Art. 8 BGÖ vorliegt oder die Privatsphäre resp. Personendaten (Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 BGÖ) zu schützen sind. Der Hinweis auf die anwendbaren Bestimmungen kann für einen Aufschub resp. eine Verweigerung nur genügen, wenn die Gründe für den Entscheid offensichtlich sind.⁵ Allgemeine bzw. grundsätzliche Überlegungen genügen jedoch in der Regel nicht, um das Zugangsrecht nach Art. 7 BGÖ einzuschränken.⁶ Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten obliegt der zuständigen Behörde bzw. der (angehörten) Drittperson. Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.⁷

¹ BBl 2003 2024.

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

³ <https://www.vtg.admin.ch> unter Service > Einsicht in amtliche Dokumente > Öffentlich zugängliche Dokumente > Februar 2026 (zuletzt abgerufen am 5. Oktober 2026).

⁴ BGE 142 II 340 E. 2.2.

⁵ Urteil des BVGer A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 4.2.2.

⁶ Urteil des BVGer A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 6.3.

⁷ Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1.

13. Der A Stab erklärt in der Stellungnahme vom 9. Juni 2026 gegenüber dem Antragsteller, die Schwärzungen im teilgeschwärzt publizierten Grundlagenpapier seien insbesondere gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ vorgenommen worden, weil die Offenlegung der entsprechenden Informationen die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden könne. Die geschwärzten Informationen beträfen grundlegende Überlegungen zu Stärken und Schwächen der Armee sowie zu treffende Massnahmen, welche nicht für Aussenstehende gedacht seien und deren Kenntnisse die zu treffenden Massnahmen unterminieren könnten. Selbst armee-intern sei das Dokument nur einem eingeschränkten Personenkreis bekanntgemacht worden.
14. In der Stellungnahme gegenüber dem Beauftragten (datiert mit 5. Juli 2026, eingereicht am 6. Juli 2026) ergänzt der A Stab Folgendes: "Aufgrund der momentanen Bedrohungslage sowie der gesunkenen Hemmschwelle von Akteuren, Spionage, Desinformationskampagnen und Cyber-Aktivitäten anzuwenden und Erkenntnisse daraus zu nutzen, sind die militärischen Interessen an der Geheimhaltung höher zu gewichten, als private Interessen an der Veröffentlichung von Informationen, die zur Schwächung der Einsatzfähigkeit der Armee beitragen könnten."
15. Der Antragsteller macht in seinem Schlichtungsantrag vom 10. Juni 2026 geltend, die Berufung des A Stab auf Art. 7 Abs. 1 Bst. f BGÖ [sic!] sei unbehelflich, weil diese Bestimmung als Generalklausel restriktiv zu handhaben sei. Die Herausgabe des verlangten Dokuments sei verhältnismässig und liege im öffentlichen Interesse.
16. Für das Vorliegen der Ausnahmebestimmungen nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ müssen kumulativ folgende zwei Bedingungen gegeben sein: Erstens muss das von der Behörde geltend gemachte Interesse durch die Offenlegung erheblich beeinträchtigt werden, eine bloss geringfügige oder unangenehme Konsequenz gilt nicht als Beeinträchtigung. Zweitens muss ein ernsthaftes Risiko bestehen, dass die Beeinträchtigung eintritt. Ist eine solche lediglich denkbar oder im Bereich des Möglichen, darf der Zugang nicht verweigert werden. Der im Öffentlichkeitsgesetz verankerte Schutzmechanismus von Geheimhaltungsinteressen gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ beruht einzig auf dem Bestehen oder Nichtbestehen eines Schadensrisikos. Ein abstraktes Gefährdungsrisiko für die auf dem Spiel stehenden Interessen reicht jedoch nicht aus. Die Lehre verlangt, dass die aufgrund der Offenlegung drohende Verletzung eine gewisse Erheblichkeit aufweisen und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintreten bestehen müsse. Dies sei dann als gegeben zu erachten, wenn der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt.⁸ Nach der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz genügt das Bestehen einer gewissen Wahrscheinlichkeit, dass der Zugang zu einem amtlichen Dokument eines der in Art. 7 BGÖ aufgelisteten Interessen beeinträchtigen würde.⁹ Laut Bundesgericht muss eine Verletzung der jeweiligen privaten oder öffentlichen Interessen aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen, wobei nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz als Beeinträchtigung gelten kann.¹⁰ Liegt ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ vor, darf der Zugang nicht ohne Weiteres verweigert werden, sondern es ist im Einzelfall zu prüfen, ob gegebenenfalls in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV) ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzen, Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub.¹¹
17. Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn durch seine Gewährung die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann. Gemäss der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz betrifft diese Ausnahmebestimmung in erster Linie die Tätigkeit des Polizei-, Zoll-, Nachrichten- und Militärwesens und bezweckt die Geheimhaltung von Massnahmen zum Erhalt der Handlungsfähigkeit der Regierung in ausserordentlichen Lagen, zur Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung, Informationen über technische Einzelheiten oder den Unterhalt von Rüstungsgütern oder Informationen, deren Zugänglichmachung zu einer Beeinträchtigung der Sicherheit wichtiger Infrastrukturen oder gefährdeter Personen führen würde.¹² Dabei ist nach der Rechtsprechung¹³

⁸ COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz. 4.

⁹ BBl 2003 2006.

¹⁰ BGE 133 II 209 E. 2.3.3; BGE 142 II 324 E. 3.4.

¹¹ Urteil des BVGer A-2565/2020 vom 17. Januar 2022 E. 3.4.

¹² BBl 2003 2009.

¹³ Urteil des BVGer A-407/2019 vom 14. Mai 2020 E. 5.1 m.w.H.

nicht die Abgrenzung nach den tätigen Behörden massgeblich, sondern die Abgrenzung von gefährdeten Interessen und Rechtsgütern. Sicherheit ist hierbei sowohl als Unverletzlichkeit der Rechtsgüter der Einzelnen als auch des Staates und seiner Einrichtungen sowie der Rechtsordnung insgesamt zu verstehen. Die innere und äussere Sicherheit der Schweiz kann durch Angriffe und Bedrohungen wie Kriminalität im Allgemeinen, Extremismus und Terrorismus sowie militärische und nachrichtendienstliche Aktivitäten gefährdet sein. Von der Bestimmung erfasst wird ebenfalls der Schutz von sicherheitsrelevanten Informationen im Zusammenhang mit kritischen Infrastrukturen der Landesversorgung wie informations-, kommunikations- und energietechnischen Einrichtungen. Allerdings muss nach der Rechtsprechung¹⁴ selbst bei legitimen Sicherheitszwecken sorgfältig geprüft werden, ob die Offenlegung der verlangten Dokumente die öffentliche Sicherheit ernsthaft gefährden könnte. Dabei ist den Behörden ein grosser Interpretationsspielraum einzuräumen, ob eine Bekanntgabe von Informationen die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden könnte.¹⁵ Als Leitlinie der Prüfung dient dabei das Kriterium, wie weit es verantwortlich ist, dass über die Bekanntgabe von Informationen, die danach auch der gesamten Öffentlichkeit offen stünden, Zugang zu Wissen besteht, das sich in unerwünschter bzw. für die innere Sicherheit der Schweiz in nachteiliger Weise nutzen liesse. Ist das Vorliegen eines Ausnahmegrundes 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. Hierbei ist unter Umständen, um dem Zugang entgegenstehende Interessen zu schützen, auf eine umschreibende Begründung auszuweichen.¹⁶ Nach der Rechtsprechung liegt es in bestimmten Fällen in der Natur der Sache, dass die betreffende Behörde einer Gratwanderung obliegt: "Bei zu vielen Details besteht das Risiko der indirekten Veröffentlichung der (geheim zu bleibenden) Akten; bei zu wenigen Details besteht das Risiko einer Verletzung der Begründungspflicht."¹⁷

18. Der A Stab erklärt in seinen Stellungnahmen gegenüber dem Antragsteller und dem Beauftragten lediglich, die geschwärzten Informationen beträfen grundlegende Überlegungen zu Stärken und Schwächen der Armee, zeigt indes aber auch nicht umschreibend auf, auf welche Informationen im Grundlagenbericht dies zutreffen soll. Gleiches gilt für das Vorbringen des A Stab, dass die Kenntnisse der im Grundlagenpapier enthaltenen Informationen die zu treffenden Massnahmen unterminieren könnten. Generell sind die Ausführungen des A Stab lediglich allgemein gehalten und zeigen nicht konkret auf, weshalb bestimmte Informationen aus dem Grundlagenbericht die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz beeinträchtigen würden, sofern sie bekanntgegeben würden. Insgesamt entspricht die vom A Stab bis anhin vorgebrachte Begründung damit nicht der geforderten (summarischen) Begründung für eine Verweigerung des Zugangs, zumal die Anwendbarkeit von Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ nicht offensichtlich ist.¹⁸
19. Auch wenn der Beauftragte die Einschätzung des A Stab, dass sich die Bedrohungslage geändert hat und die Hemmschwelle in Bezug auf Cyber-Attacken und Desinformationskampagnen gesunken ist, als plausibel erachtet, vermag dies für sich allein betrachtet keine Zugangsverweigerung begründen. Auch vor diesem Hintergrund sind die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit von Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ nach Massgabe der gesetzlichen Bestimmungen und der Rechtsprechung zu prüfen und begründen. Soweit der A Stab schliesslich geltend macht, die militärischen Interessen an der Geheimhaltung seien höher zu gewichten als private Zugangsinteressen, ist darauf hinzuweisen, dass bei der Anwendung von Ausnahmebestimmungen gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ keine eigentliche Interessenabwägung vorzunehmen ist. Diese hat der Gesetzgeber bereits vorweggenommen, indem er in Art. 7 Abs. 1 BGÖ in abschliessender Weise die Gründe aufzählt, aus denen das Geheimhaltungs- das Transparenzinteresse überwiegen kann.¹⁹

¹⁴ Urteil des BVGer A-407/2019 vom 14. Mai 2020 E. 5.1 m.w.H.; Urteil des BGer 1C_257/2022 vom 7. Juni 2023 E. 6.3.

¹⁵ Urteil des BGer 1C_257/2022 vom 7. Juni 2023 E. 6.3.

¹⁶ Urteil des BVGer A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 6.3.

¹⁷ Vgl. Urteil des BGer 1C_257/2022 vom 7. Juni 2023 E. 6.3.

¹⁸ Urteil des BVGer A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 4.2.2.

¹⁹ BGE 144 II 77 E. 3.

20. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis: Der Beauftragte kann nicht ausschliessen, dass gewisse im Grundlagenpapier enthaltene Informationen bei deren Bekanntwerden die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz beeinträchtigen können. Allerdings hat der A Stab bis anhin nicht mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte überzeugend darlegen können, inwiefern welche konkreten Informationen im Fall der Offenlegung die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz erheblich gefährden könnten resp. inwiefern die Gefährdung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheint. Die gesetzliche Vermutung des freien Zugangs ist damit nach Auffassung des Beauftragten nicht widerlegt, weshalb der Zugang zu gewähren ist.*

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

21. Der Armeestab gewährt unter Vorbehalt der Angaben zu internationalen Akteuren und von Personendaten vollständigen Zugang zum *Grundlagenpapier Informationsraum, GLP Info Rm*, vom 5. November 2025, da er die Anwendbarkeit von Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ bis anhin nicht hinreichend begründet hat.
22. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Armeestab den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
23. Der Armeestab erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
24. Der Armeestab erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
25. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
26. Die Empfehlung wird eröffnet:
- Einschreiben mit Rückschein (R)
X. ____ (Antragsteller)
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Schweizer Armee
Armeestab
3003 Bern

Astrid Schwegler
Stv. Leiterin Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip

André Winkler
Jurist Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip