



Bern, 24. Juli 2026

Empfehlung nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes

im Schlichtungsverfahren zwischen

**A. __
(Antragsteller)**

und

Staatssekretariat für Sicherheitspolitik SEPOS

I Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Die Permanent Structured Cooperation (PESCO) wurde 2017 vom Rat der Europäischen Union ins Leben gerufen, um die Verteidigungsfähigkeit Europas weiterzuentwickeln und Rüstungsprojekte durchzuführen mit dem Ziel, die Fähigkeiten der Streitkräfte zu erweitern und deren Interoperabilität zu erhöhen. Heute nehmen 26 von 27 EU-Mitgliedstaaten an über 60 Projekten der PESCO teil. Auf Anfrage ist auch die Teilnahme von Drittstaaten möglich, ohne dass diese der PESCO als Ganzes beitreten müssen.
Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 21. August 2024 die Teilnahme der Schweiz an zwei Projekten der PESCO beschlossen. Eines dieser Projekte war das Projekt «Military Mobility», kurz «MilMob». Das Staatssekretariat für Sicherheitspolitik SEPOS hat eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung (Administrative Arrangement Project Military Mobility, nachfolgend: «AA MilMob») mit dem für dieses Projekt federführenden EU-Mitgliedstaat – den Niederlanden – ausgehandelt.
2. Der Antragsteller (Journalist) hat am 2. Juni 2025 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport GS-VBS um Zugang zu folgenden Dokumenten im Zusammenhang mit der «EU/Nato geschlossenen Vereinbarung Military Mobility» ersucht:
 - «Einsicht in die unter der Ägide der Niederlande erarbeiteten Detailvereinbarungen;
 - Einsicht in die Dokumente, welche die erwähnte Vereinbarung als neutralitätskonform deklarieren.»

Zusätzlich zum Zugangsgesuch stellte der Antragsteller mit gleicher E-Mail 24 Fragen zum Projekt «Military Mobility».

3. Das GS-VBS hatte das Gesuch und die Fragen zuständigkeitshalber an das SEPOS weitergeleitet und dieses nahm mit E-Mail vom 5. Juni 2025 gegenüber dem Antragsteller Stellung. Es beantwortete einerseits die 24 Fragen des Antragstellers und schob andererseits den Zugang zu den verlangten Dokumenten gestützt auf Art. 8 Abs. 4 BGÖ auf. Zudem erklärte die Behörde, die Dokumente seien im Sinne von Art. 5 Abs. 3 BGÖ noch nicht fertiggestellt.
4. Mit Schreiben vom 13. November 2025 stellte der Antragsteller sein Zugangsgesuch in unveränderter Form erneut.
5. Mit Schreiben vom 17. November 2025 schob das SEPOS den Zugang weiterhin gestützt auf Art. 8 Abs. 4 BGÖ auf und wies den Antragsteller darauf hin, dass er das Gesuch im kommenden Februar nach Abschluss der Vertragsverhandlungen erneut stellen könne.
6. Am 16. Februar 2026 erneuerte der Antragsteller sein Zugangsgesuch vom 2. Juni 2025 und vom 13. November 2025.
7. Mit E-Mail vom 3. März 2026 nahm das SEPOS abschliessend zum Zugangsgesuch Stellung. Es erklärte, dass die Schweiz als definitive Teilnehmerin am PESCO-Projekt «Military Mobility» bestätigt worden sei.

In Erfüllung des zweiten Teils des Zugangsgesuchs übermittelte das SEPOS dem Antragsteller den Entwurf des Bundesratsantrags, welcher die Teilnahme der Schweiz am Projekt «Military Mobility» beantragt und welcher unter Ziffer 7 Ausführungen zur Vereinbarkeit der Verwaltungsvereinbarung mit der Neutralität der Schweiz enthält.

Die vom ersten Teil des Zugangsgesuchs betroffene Verwaltungsvereinbarung «AA MilMob» legte das SEPOS nicht offen. Es stützte sich bei der Zugangsverweigerung auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ, wonach der Zugang zu Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden kann, wenn durch seine Gewährung die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können.

8. Mit Schreiben vom 18. März 2026 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten ein. Der Antragsteller bezog sich darin einzig auf die «verweigerter]] Einsicht in das Abkommen zwischen der Schweiz und der EU- resp. Nato-Staaten zum Projekt Military Mobility».
9. Mit Schreiben vom 19. März 2026 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags das SEPOS dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
10. Mit Schreiben vom 17. April 2026 reichte das SEPOS innert erstreckter Frist eine ergänzende Stellungnahme und die betroffenen Dokumente ein. In der ergänzenden Stellungnahme stütze sich das SEPOS auf das Vorliegen einer Spezialbestimmung gemäss Art 4 Bst. b BGÖ. Eventualiter machte das SEPOS Art. 7 Abs. 1 Bst c (innere und äussere Sicherheit der Schweiz) und d (ausserpolitische Interessen und internationale Beziehungen der Schweiz) BGÖ geltend.
11. Am 2. Juni 2026 fand eine Schlichtungsverhandlung statt, in welcher sich die Beteiligten nicht einigen konnten.
12. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und des SEPOS 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

13. Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim GS-VBS ein, welches das Zugangsgesuch an das SEPOS weiterleitete. Dieses verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten teilweise. 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).

14. 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

15. 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
16. Gegenstand des Schlichtungsverfahrens ist der Zugang zur Verwaltungsvereinbarung «AA Mil-Mob» (s. Ziff. 1 und 7) zwischen den Teilnehmerstaaten der EU und der Schweiz.
17. Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten.³ 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. 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.⁴
18. In der abschliessenden Stellungnahme an den Antragsteller gemäss Art. 12 Abs. 4 BGÖ vom 3. März 2026 begründete das SEPOS die Zugangsverweigerung mit der Beeinträchtigung internationaler Beziehungen gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ. In der ergänzenden Stellungnahme an den Beauftragten berief es sich primär auf vorrangig anwendbare Spezialbestimmungen in völkerrechtlichen Verträgen gemäss Art. 4 Bst. b BGÖ und machte eventualiter Art. 7 Abs. 1 Bst. c und d BGÖ geltend. Angesichts der Stellungnahme des SEPOS gegenüber dem Antragsteller und des aussenpolitischen Gehalts der Angelegenheit prüft der Beauftragte zuerst die Anwendbarkeit von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ.
19. Die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ gilt, wenn durch die Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können. Dies betrifft auch Informationen, die mit anderen Staaten ausgetauscht werden bzw. von diesen stammen und an denen gegebenenfalls diese ausländischen Staaten ein Geheimhaltungsinteresse haben können.⁵ Grundsätzlich können alle Bereiche der auswärtigen Beziehungen, in denen amtliche Informationen anfallen, an deren Bekanntwerden der Bund kein Interesse hat, davon erfasst werden. So kann es sich um rechtliche, politische, wirtschaftliche, kulturelle, soziale oder militärische (etc.) Beziehungen handeln. Neben eigenen Dokumenten können auch jene von ausländischen Behörden, Unternehmen oder ausländischen Staatsangehörigen betroffen sein. Die Beeinträchtigung kann sich direkt aus der Offenlegung der Information ergeben oder indirekt aus der Verärgerung eines Staates angesichts der Veröffentlichung der Information, die ihn oder seine Staatsangehörigen betreffen.⁶ Die befürchtete Beeinträchtigung bei Offenlegung der Daten muss allerdings erheblich sein und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintritt bestehen.⁷

¹ BBI 2003 2024.

² Guy-Ecabert, in: Brunner/Mader (Hrsg.), Stämpfli's Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

³ BGE 142 II 340 E. 2.2.

⁴ Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1.

⁵ Urteil des BGer 1C_462/2018 vom 17. April 2019 E. 5.2.

⁶ Empfehlung EDÖB vom 10. November 2014: BJ / Korrespondenz, Ziffer 40.

⁷ Urteil des BVGer A-4494/2020 vom 20. April 2021 E. 5.2 m.H.

20. Zu bedenken ist im Zusammenhang mit der Anwendbarkeit von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ, dass es nach der Rechtsprechung in der Natur von Entscheiden politischen und insbesondere aussenpolitischen Gehalts liegt, dass sie der justiziellen Kontrolle nur bedingt zugänglich sind, da sie gerade nicht allein auf rechtlichen, sondern zum Teil auf politischen Kriterien beruhen. Die gerichtlichen Instanzen üben bei der Überprüfung solcher Entscheide eine gewisse Zurückhaltung. Diese bezieht sich allerdings nicht auf die rechtliche Beurteilung der Streitsache. Erfasst wird einzig die politische Opportunität des Entscheides. Auch dafür gilt jedoch nicht ein völliger Freipass für die Exekutivbehörden, sondern deren Entscheide müssen insgesamt, auch soweit Zurückhaltung geboten ist, zumindest nachvollziehbar sein und haben sachlich zu bleiben. Die Exekutivbehörden müssen ihren Beurteilungsspielraum pflichtgemäss nutzen.⁸
21. Das SEPOS erklärte in seiner abschliessenden Stellungnahme gegenüber dem Antragsteller, eine Offenlegung trotz nicht gegebener Zustimmung der Kooperationspartner würde die Verlässlichkeit und Vertrauenswürdigkeit der Schweiz in Zweifel ziehen und somit die internationalen Beziehungen der Schweiz im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst d BGÖ beeinträchtigen.
22. Der Antragsteller bringt demgegenüber im Schlichtungsantrag vor, die Verwaltungsvereinbarung beinhalte gemäss den Aussagen der Behörden keine rechtlich verbindlichen Verpflichtungen und schaffe auch keine defacto Abhängigkeiten. Es leuchte nicht ein, warum ein derart «unbedenklich-technisches Abkommen vor den Augen der Bürger verborgen» werden müsse. Weiter sei die Begründung, wonach die Offenlegung der Vereinbarung die Verlässlichkeit der Schweiz im internationalen Umfeld beeinträchtigen würde, eine reine Schutzbehauptung. Zudem erklärte der Antragsteller, zeige ein Blick über die Grenze, dass andere Staaten weitergehende Informationen über Inhalt und Ausgestaltung dieses Projekt veröffentlicht hätten. Der Antragsteller belegte diese Aussagen nicht. Zuletzt erklärte der Antragsteller, die Konsequenzen dieses Abkommens beträfen alle Bürger nicht nur politisch, sondern real, «wenn die Infrastrukturen [...] diesen neuen Anforderungen angepasst werden müssen».
23. In der ergänzenden Stellungnahme an den Beauftragten erklärte das SEPOS unter anderem, in der Verwaltungsvereinbarung werde festgehalten, dass Informationen im Zusammenhang mit dem «AA MilMob» nur mit Zustimmung der Vertragsparteien weitergegeben werden dürften. Aufgrund des Zugangsgesuchs des Antragstellers habe das SEPOS bei den Niederlanden um Offenlegung des «AA MilMob» ersucht. Die entsprechende Anfrage sei abschlägig beantwortet worden. In Bezug auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ erklärte das SEPOS insbesondere, dass eine Gewährung des Zugangs zum «AA MilMob» trotz nicht gegebener Zustimmung der Niederlande die Verlässlichkeit und Vertrauenswürdigkeit der Schweiz als Partner in Zweifel ziehen würde. Durch die Herausgabe würden die aussenpolitischen Interessen und die internationalen Beziehungen der Schweiz mit hoher Wahrscheinlichkeit und erheblich beeinträchtigt. Das Risiko sei real und konkret.
24. Den vom SEPOS an den Beauftragten eingereichten Unterlagen ist zu entnehmen, dass das SEPOS in Folge des Zugangsgesuchs des Antragstellers Anfragen betreffend die Offenlegung des «AA MilMob» an das «Verteidigungsministerium» der Niederlande geschickt hatte. Diese wurden abschlägig beantwortet. Wie gravierend die Reaktion bzw. der aussenpolitische Schaden wäre, wenn das SEPOS die Verwaltungsvereinbarung gegen den Willen der Niederlande offenlegen würde, und ob dadurch die Verlässlichkeit und Vertrauenswürdigkeit der Schweiz grundsätzlich geschädigt würde, vermag der Beauftragte nicht zu beurteilen. Es erscheint jedoch nachvollziehbar und wahrscheinlich, dass die Zugangsgewährung zu einer Verärgerung der Niederlande und allenfalls anderer Mitgliedstaaten führen würde.
25. Die Argumentation des Antragstellers verfängt demgegenüber nicht. In Bezug auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ ist es unerheblich, ob es sich beim herausverlangten Dokument um ein «rein unbedenklich-technisches» Abkommen handelt oder ob es von grosser materieller Bedeutung ist. Entscheidend sind die Wahrscheinlichkeit und Intensität des aussenpolitischen Schadens, der durch die Offenlegung droht. Weiter ist die Argumentation des SEPOS entgegen dem Vorbringen des Antragstellers nicht als Schutzbehauptung anzusehen. Das SEPOS hat die Niederlande um die

⁸ Urteil des BGer 1C_462/2018 vom 17. April 2019 E. 5.4; BGE 142 II 313 E.4.3

Offenlegung des Abkommens gebeten und es ist davon auszugehen, dass es das Abkommen bei gegebener Zustimmung offengelegt hätte.

26. Der Beauftragte hält fest, dass die Entscheidung, ob die verlangte Verwaltungsvereinbarung zugänglich zu machen ist, einen aussenpolitischen Gehalt aufweist, weshalb dem SEPOS bei der Beurteilung über die Zugänglichkeit des verlangten Abkommens gemäss Rechtsprechung ein Ermessensspielraum zuzugestehen ist.⁹ Insgesamt erachtet der Beauftragte die Beurteilung des SEPOS, den Zugang zum AA MilMob gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ zu verweigern, als hinreichend glaubhaft dargetan und damit im von der Rechtsprechung für den vorliegenden Sachverhalt (ausssen-)politischen Gehalts geforderten Mass begründet.
27. *Ergebnis: Der Beauftragte empfiehlt dem SEPOS gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ, an der Verweigerung des Zugangs festzuhalten.*
28. Das SEPOS stützte sich in seiner ergänzenden Stellungnahme an den Beauftragten hauptsächlich auf Art. 4 Bst. b BGÖ und berief sich dabei auf Art. 4 Bst. d des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die Sicherheitsverfahren für den Austausch von Verschlusssachen vom 28. April 2008 (nachfolgend: ISA CHE-EU) sowie eine Bestimmung des AA MilMob. Ob diese Abkommen Spezialbestimmungen im Sinne von Art. 4 Bst. b BGÖ enthalten, braucht vorliegend aufgrund des obigen Ergebnisses (Ziff. 27) nicht abschliessend beurteilt zu werden. Der Beauftragte hält jedoch fest, dass das Bundesverwaltungsgericht in einem aktuellen Entscheid¹⁰ für die Informationsschutzabkommen mit den USA und die Ausführungsbestimmungen verneint hat, dass es sich dabei um solche Spezialbestimmungen handle.

(Dispositiv auf der nächsten Seite)

⁹ Urteil des BVGer A-746/2016 vom 25. August 2016 E. 5.5.4.f.

¹⁰ Urteil des BVGer A-2044/2025 vom 12. Mai 2026 E.5.3.4.

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

29. Das Staatssekretariat für Sicherheitspolitik hält an der vollständigen Zugangsverweigerung zur Verwaltungsvereinbarung Administrative Arrangement Project Military Mobility «AA MilMob» fest.
30. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Staatssekretariat für Sicherheitspolitik 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).
31. Das Staatssekretariat für Sicherheitspolitik erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
32. Das Staatssekretariat für Sicherheitspolitik erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
33. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
34. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (AR)
A.___ (Antragsteller)
 - Einschreiben mit Rückschein (AR)
Staatssekretariat für Sicherheitspolitik SEPOS
3003 Bern

Reto Ammann
Leiter Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip

Julian Sonderegger
Jurist Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip