



Abteilung I
A-535/2022

Urteil vom 18. Januar 2024

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Thomas Ritter.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Nachrichtendienst des Bundes NDB,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten.

Sachverhalt:**A.**

Am 30. Juli 2021 beantragte A. _____ beim Nachrichtendienst des Bundes NDB mit vier gleichzeitig eingereichten Gesuchen den Zugang zu folgenden Dokumenten:

- Gesuch Nr. 1: "Schreiben, das zum Thema «verantwortungsbewusster Umgang mit finanziellen Mitteln des Dienstes» im anonymen Postfach der Arbeitsgruppe DIMMI hinterlegt wurde."
- Gesuch Nr. 2: "Schreiben, das zum Thema «ungenügende Präzision in der Auftragserteilung bei wichtigen Produkten» im anonymen Postfach der Arbeitsgruppe DIMMI hinterlegt wurde."
- Gesuch Nr. 3: "Dokumente, in denen die Informationen, die die Geschäftsleitung des NDB «über Fälle von Sexismus» erhalten hat, festgehalten sind."
- Gesuch Nr. 4: "Dokumente, in denen die jeweiligen Massnahmen der Geschäftsleitung des NDB in Reaktion auf Fälle von Sexismus, von denen die GL NDB Kenntnis erlangt hat, festgehalten sind."

B.

Der NDB nahm am 25. August 2021 zu den Gesuchen Stellung und verweigerte A. _____ den Zugang zu allen genannten Dokumenten.

C.

Am 9. September 2021 reichte A. _____ vier Schlichtungsanträge beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB ein. An der Schlichtungsverhandlung vom 29. Oktober 2021 zog er das Zugangsgesuch Nr. 4 zurück. In Bezug auf die Gesuche Nrn. 1–3 kam keine Einigung zustande.

Der EDÖB gab am 30. November 2021 die Empfehlung ab, dass der NDB ein Schreiben und eine E-Mail von Mitarbeitenden zuhanden der Arbeitsgruppe DIMMI, einer Anlaufstelle für Anliegen des Personals, sowie eine E-Mail an ein Geschäftsleitungsmitglied des NDB und dessen Antwort in anonymisierter Form offenlege. Zu verweigern sei dagegen der Zugang zu den übrigen Dokumenten, d.h. zu stichwortartigen Handnotizen aus Gesprächen zwischen dem Direktor und dem stellvertretenden Direktor des NDB, da es sich nicht um amtliche Dokumente handle.

D.

Mit Verfügung vom 17. Dezember 2021 wies der NDB die Zugangsgesuche Nrn. 1–3 ab (Dispositivziffer 1).

E.

Mit Beschwerde vom 1. Februar 2022 gelangte A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) an das Bundesverwaltungsgericht mit den folgenden Hauptbegehren.

1. Ziffer 1 des Dispositivs der Verfügung des Nachrichtendienstes des Bundes NDB vom 17. August 2021 sei aufzuheben beziehungsweise im Sinne der Erwägungen zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
2. Der Nachrichtendienst des Bundes NDB habe dem Beschwerdeführer in anonymisierter Form Zugang zu den folgenden Dokumenten zu gewähren:
 - a. Anonymes Schreiben im Postfach der Arbeitsgruppe DIMMI zum Thema «verantwortungsbewusster Umgang mit finanziellen Mitteln des Dienstes»;
 - b. E-Mail zum Thema «ungenügende Präzision in der Auftragserteilung bei wichtigen Produkten», versandt an die Co-Leitenden der Arbeitsgruppe DIMMI;
 - c. E-Mail von mehreren Mitarbeiterinnen «über Fälle von Sexismus» an ein Mitglied der Geschäftsleitung sowie die dazugehörige Antwort-E-Mail.

F.

Mit Vernehmlassung vom 22. März 2022 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

G.

Der Beschwerdeführer hält mit Replik vom 25. April 2022 wie auch die Vorinstanz mit Duplik vom 27. Juni 2022 an den gestellten Begehren fest.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Der Beschwerdeführer ist als Adressat der angefochtenen Verfügung, mit welcher ihm der beantragte Zugang zu Dokumenten verweigert wurde, ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist einzutreten.

2.

2.1 Mit dem Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) führte der Bund den Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung ein (vgl. BGE 133 II 209 E. 2.1). Der Öffentlichkeitsgrundsatz dient der Transparenz der Verwaltung und soll das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern; er bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden (vgl. Art. 1 BGÖ; BGE 142 II 313 E. 3.1; Urteil des BVGer A-1051/2022 vom 29. August 2023 E. 5.1). Nach Art. 6 Abs. 1 BGÖ hat jede Person grundsätzlich das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Das Zugangsrecht wird in den Art. 7-9 BGÖ in verschiedener Hinsicht eingeschränkt. Als amtliches Dokument gilt jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist, und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Art. 5 Abs. 1 Bst. a-c BGÖ). Nicht als amtliche Dokumente gelten Dokumente, die durch eine Behörde kommerziell genutzt werden, die nicht fertig gestellt oder zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (Art. 5 Abs. 3 Bst. a-c BGÖ).

2.2 Unstrittig ist, dass die Zugangsgesuche des Beschwerdeführers in den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fallen (Art. 2 und 3 BGÖ) und keine Spezialbestimmung nach Art. 4 BGÖ besteht. Streitig ist, ob es sich bei den betroffenen Unterlagen um amtliche Dokumente gemäss Art. 5 BGÖ handelt (E. 3) und ob der beantragte Zugang gestützt auf Ausnahmebestimmungen (Art. 7 BGÖ) bzw. zum Schutz von Personendaten (Art. 9 BGÖ) zu verweigern ist (E. 4 und E. 5).

2.3 Am 1. September 2023 trat das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020 (Datenschutzgesetz, DSG, SR 235.1) in Kraft und löste das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (nachfolgend: aDSG) ab. Im Zuge der Totalrevision der Datenschutzgesetzgebung wurde auch die von der Vorinstanz angewandte Bestimmung von Art. 9 BGÖ geändert. Die Norm verweist in Absatz 2 nach der altrechtlichen Fassung (nachfolgend: aArt. 9 BGÖ) auf Art. 19 aDSG und neu auf Art. 36 DSG. Hängige Beschwerden gegen erstinstanzliche Entscheide, die vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes ergangen sind, werden nach dem bisherigen Recht beurteilt (Art. 70 DSG). Das neue Datenschutzgesetz trat nach Erlass der angefochtenen Verfügung, während des vorliegenden Beschwerdeverfahrens, in Kraft. Anwendbar ist daher die altrechtliche Verweisnorm von aArt. 9 BGÖ (Urteil des BVGer A-516/2022 vom 12. September 2023 E. 8.2.3; vgl. auch die Übergangsbestimmungen von Art. 23 f. BGÖ, denen mit der betroffenen Änderung vom 25. September 2020 keine spezifische Regelung hinzugefügt wurde).

3.

3.1 Nach unbestrittenen Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz hat deren Direktor als Reaktion auf die unbefriedigenden Ergebnisse der Personalbefragung des Jahres 2020 eine unabhängige Arbeitsgruppe mit dem Namen DIMMI (italienisch für «sag mir») eingerichtet. Die Arbeitsgruppe DIMMI (nachfolgend: AG DIMMI) umfasst 12 Personen und setzt sich ausgewogen nach Geschlecht, Funktion, Alter, Sprache und Direktionsbereichen zusammen. Sie hat die Aufgabe, Informationen, Erwartungen und Einschätzungen der Mitarbeiter aufzunehmen, die Geschäftsleitung der Vorinstanz darüber zu orientieren und Massnahmen zur Behebung der festgestellten Schwierigkeiten bzw. zur Verbesserung zu empfehlen. Im Verlauf der Arbeiten der AG DIMMI wurde ein physisches Postfach (Briefkasten) eingerichtet. Das Postfach wird ausschliesslich von den beiden Co-Leitenden der AG DIMMI betreut. Es soll den Mitarbeitenden ermöglichen, Probleme oder Missstände ausserhalb der hierarchischen Linie und

vertraulich – sofern gewünscht auch anonym – an eine geeignete Stelle heranzutragen, ohne Konsequenzen befürchten zu müssen.

3.2 Der Beschwerdeführer verlangt Zugang zu zwei Dokumenten bzw. Meldungen, die von Mitarbeitern an die AG DIMMI gerichtet wurden. Es handelt sich um ein anonym im erwähnten Postfach hinterlegtes Schreiben betreffend den Umgang mit finanziellen Mitteln der Vorinstanz (Begehren Nr. 2a; entspricht ursprünglichem Zugangsgesuch Nr. 1) und eine E-Mail an die leitenden Mitglieder der AG DIMMI zur Präzision bei der Auftragserteilung an Mitarbeitende (Begehren Nr. 2b; entspricht sinngemäss dem ursprünglichem Zugangsgesuch Nr. 2).

3.2.1 Die Vorinstanz hat die Verweigerung des Zugangs in erster Linie damit begründet, dass die genannten Dokumente zum persönlichen Gebrauch bestimmt und damit keine amtlichen Dokumente seien. Die Dokumente hätten der AG DIMMI, d.h. einem eng begrenzten Personenkreis, als Arbeitsgrundlage bzw. als blosses Hilfsmittel dazu gedient, einen Bericht zur Orientierung des Direktors auszuarbeiten. Sie seien nicht als Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen, sondern als noch zu bearbeitende Notiz oder als Arbeitskopie für einen Teil des Berichts zu verstehen gewesen. Die Urheberinnen bzw. Urheber der Dokumente hätten bewusst darauf verzichtet, die geschilderten Sachverhalte anzuzeigen oder der Presse zuzuspielen. Dadurch hätten sie zu verstehen gegeben, dass es nicht um abschliessend beurteilte Sachverhalte, sondern um vertrauliche Hinweise auf näher zu prüfende Umstände gehe.

3.2.2 Dokumente, die zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind, gelten nicht als amtliche Dokumente (Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ). Als zum persönlichen Gebrauch bestimmtes Dokument gilt jede Information, die dienstlichen Zwecken dient, deren Benutzung aber ausschliesslich der Autorin bzw. dem Autor oder einem eng begrenzten Personenkreis als Arbeitshilfsmittel vorbehalten ist, wie Notizen oder Arbeitskopien von Dokumenten (Art. 1 Abs. 3 der Öffentlichkeitsverordnung vom 24. Mai 2006, VBGÖ, SR 152.31). Die Botschaft zum BGÖ vom 12. Februar 2003 nennt als Beispiele Dispositionen, Kurzzusammenfassungen, mit Anmerkungen versehene Textentwürfe oder persönliche handschriftliche oder elektronische Aufzeichnungen auf einem amtlichen Dokument (BBI 2003 1963, 2000). Nach den Erläuterungen des Bundesamts für Justiz zur VBGÖ fallen darunter Dokumente, die als Arbeitsgrundlage oder Arbeitshilfsmittel dienen (z.B. Arbeitskopien von Dokumenten, Korrekturvorschläge, Gedankenstützen oder Begleitnotizen) und innerhalb eines Teams oder zwischen

Mitarbeitenden und Vorgesetzten ausgetauscht werden (S. 3). Der Zweck der Ausnahme liegt darin, Dokumente von der Offenlegung auszunehmen, die zwar im Rahmen der Berufsausübung erstellt werden, aber ausschliesslich dem eigenen Gebrauch oder der internen Nutzung in einem eng begrenzten Personenkreis dienen. Die Tragweite solcher Arbeitsgrundlagen ist auch in inhaltlicher Hinsicht eingeschränkt: Aus den erwähnten Beispielen geht hervor, dass bloss Arbeitshilfen gemeint sind, die als Grundlage für die Bearbeitung von Dokumenten dienen (wie z.B. Bemerkungen, Ergänzungen oder Gedächtnisstützen) oder einen Beitrag zu dessen Vorbereitung leisten (wie z.B. Dispositionen und Skizzen; zum Ganzen BGE 142 II 324 E. 2.5.2; BVGE 2011/52 E. 5.2.1; Urteile des BVGer A-2022/2021 vom 7. Juni 2022 E. 5.2 und A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 6.5.1).

3.2.3 Die betroffenen Dokumente zuhanden der AG DIMMI sind mit den erwähnten Beispielen nicht vergleichbar. Es handelt sich, wie der EDÖB und ihm folgend der Beschwerdeführer zutreffend ausführen, um in sich abgeschlossene, strukturierte und inhaltlich ausgereifte Dokumente, was gegen ein blosses Hilfsmittel für den persönlichen Gebrauch spricht (vgl. BVGE 2011/52 E. 5.2.2). Die Dokumente dienen nicht – innerhalb der AG DIMMI – dem Austausch von Arbeitshilfen bzw. als Beiträge zur Vorbereitung eines Dokuments. Es sind fertig gestellte Meldungen, die der AG DIMMI als dafür eingerichteter Anlaufstelle von ausserhalb der Arbeitsgruppe stehenden Personen übermittelt wurden. Sie waren laut der Vorinstanz u.a. dazu bestimmt, die AG DIMMI zur weiteren Prüfung zu veranlassen, ob die gemeldeten Sachverhalte mit den Regeln und Compliance-Vorgaben der betroffenen Verwaltungseinheit vereinbar sind. Die Mitglieder der AG DIMMI und die Mitarbeiter können bei dieser Sachlage nicht gemeinsam als ein (begrenzter) Personenkreis betrachtet werden, der auf ein zu erstellendes Dokument (Bericht an die Geschäftsleitung) hinwirkt und dazu Hilfsmittel austauscht. Der Ansicht der Vorinstanz, die Meldungen an die AG DIMMI dienen dem persönlichen Gebrauch, kann daher nicht gefolgt werden.

3.3 Das dritte Dokument, zu dem der Beschwerdeführer Zugang verlangt (Begehren Nr. 2c), betrifft nicht die AG DIMMI. Es enthält eine E-Mail von mehreren Mitarbeiterinnen an ein Mitglied der Geschäftsleitung und dessen Antwort. Wie die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit Stellungnahme vom 25. August 2021 bereits mitgeteilt hat, geht es darin um die Chancengleichheit der Geschlechter bei der Besetzung von Kaderpositionen, das

Verfahren der Auswahl neuer Mitarbeitender, lohnrelevante Beurteilungen und Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Mitarbeiterinnen.

Die Vorinstanz hat den amtlichen Charakter auch dieses Dokuments verneint. Die E-Mail sei nicht abgeschlossen und mit einem zur Korrektur versandten Text vergleichbar; das Geschäftsleitungsmitglied habe mit der Antwort eine spätere Standortbestimmung zu den Themen in Aussicht gestellt, womit der relevante Vorgang weiter angedauert habe. Diese Begründung steht wiederum nicht im Einklang mit dem erläuterten Begriff des persönlichen Gebrauchs (E. 3.2.2). Die E-Mail betrifft in finalisierter Form verfasste Anliegen der Mitarbeiterinnen an die Geschäftsleitung und ist kein Arbeitsmittel mit dem blossen Zweck, ein Dokument vorzubereiten oder zu bearbeiten. Wie die anderen Dokumente dient sie nicht der persönlichen Verwendung im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ.

3.4 Weiter lehnt die Vorinstanz das Vorliegen eines amtlichen Dokuments bzw. den Zugang ab, weil die E-Mail an die Geschäftsleitung Bestandteil von Personalakten sei. Wohl stehen dem Zugang zu Dokumenten aus Personaldossiers die privaten Interessen der einzelnen Angestellten – aufgrund der jeweiligen Abwägung mit dem öffentlichen Interesse am Zugang (vgl. aArt. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1^{bis} aDSG) – regelmässig entgegen, zumindest wenn die Mitarbeitenden in hierarchisch nachgeordneter Stellung tätig sind (ISABELLE HÄNER, in: Maurer-Lambrou/Blechta, Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: BSK BGÖ], Art. 7 Rz. 59 f.). So fällt zum Beispiel die Einsicht in Lebensläufe oder Leistungsnachweise aus dem Personaldossier kaum je in Betracht (Urteil des BVGer A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.4.1 mit Hinweisen; vgl. Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2016 E. 4.2.3; Empfehlung des EDÖB vom 6. Juni 2017). Doch sind Dokumente aus dem Personalverhältnis nicht grundsätzlich vom Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips ausgenommen (dazu JOHANNES SOKOLL, Referenzen im Arbeitsrecht, in: Müller/Geiser, Recht in privaten und öffentlichen Unternehmen, S. 71 mit Hinweisen). Zugang wurde zum Beispiel zur Auflösungsvereinbarung eines Departements mit Angestellten in höherer Funktion gewährt und ein amtliches Dokument bejaht (Urteil des BVGer A-3609/2010 vom 17. Februar 2011 E. 5; vgl. auch die Empfehlung des EDÖB vom 22. Februar 2012 zum Arbeitsvertrag eines ehemaligen Bundesanwalts).

Im konkreten Fall stehen die betroffenen Dokumente und die darin angesprochenen Themen (Verwendung öffentlicher Gelder, Präzision der

Aufträge an die Mitarbeitenden, Gleichbehandlung der Geschlechter bei der Besetzung und Entlohnung von Positionen) unstrittig im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Es geht dabei nicht direkt um eine konkrete personalrechtliche Angelegenheit zwischen einer angestellten Person und der Vorinstanz. Werden allfällige Missstände behoben, dürften allgemein Aufgaben besser erfüllt und rechtswidrige Zustände beseitigt werden können. Der Umgang mit dem Personal betrifft die öffentliche Aufgabenerfüllung auch insofern, als unzufriedene Mitarbeitende für das Funktionieren des Nachrichtendienstes ein zusätzliches Risiko darstellen können. Davor warnte der ehemalige Leiter der unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (ABND) ausdrücklich in den Medien. Es bestehe etwa die Gefahr, dass sie geheime Informationen an Medienschaffende durchsickern liessen (vgl. NZZ vom 31. März 2022 «Das Personal im Geheimdienst ist unzufrieden – für die Sicherheit der Schweiz stellt das ein erhöhtes Risiko dar»; 20 Minuten vom 31. März 2022 «Nachrichtendienst-Mitarbeitende könnten laut Bericht Infos leaken»). Dass ein Dokument Bestandteil eines Personaldossiers ist, spricht somit nicht gegen dessen amtlichen Charakter.

3.5 Die betroffenen Dokumente stellen somit amtliche Dokumente dar.

4.

Hinsichtlich der beiden Meldungen an die AG DIMMI (Begehren Nrn. 2a und 2b) besteht Uneinigkeit darüber, ob der Zugang gestützt auf die Ausnahmebestimmungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ (Zusicherung der Geheimhaltung) und Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ (Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung behördlicher Massnahmen) zu verweigern ist.

4.1 Die Vorinstanz führt aus, das Modell einer unabhängigen Anlaufstelle sei Ausdruck von moderner Führung und der Wertschätzung gegenüber den Mitarbeitenden. Die Möglichkeit, Probleme anonym bei einer betriebs-eigenen Vertrauensstelle zu melden, gehöre heute verbreitet zur Arbeitskultur und müsse auch der Verwaltung offenstehen. Es gehe vorliegend darum, ob die Verwaltung weiterhin vertrauliche Anlaufstellen einsetzen könne, oder jede angestellte Person, die Missstände melden wolle, künftig damit rechnen müsse, dass ihre Meldung öffentlich werde. Durch Auslegung der Ausnahmebestimmungen ergebe sich, dass die Meldungen nicht offengelegt werden müssten.

Anwendbar sei insbesondere Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ. Den Mitarbeitenden sei die Geheimhaltung der im Postfach der AG DIMMI deponierten

Eingaben unmissverständlich zugesichert worden. Die Zusicherung sei nicht für einen einmaligen Zeitpunkt, sondern auf unbestimmte Dauer erfolgt, was gleich zu bewerten sei, wie wenn sie auf ausdrückliches Verlangen der Mitarbeiter erfolgt wäre.

Ebenfalls erfüllt seien die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ, weil der Zugang zu den Dokumenten das Ziel einer behördlichen Massnahme vereiteln würde. Die Vertraulichkeit der Dokumente sei die Grundlage dafür, dass die AG DIMMI Meldungen erhalte. Fänden die Mitarbeitenden ihre Meldungen in den Medien wieder, werde das Vertrauen in die AG DIMMI zerstört und die Mitarbeitenden würden höchstwahrscheinlich von weiteren Meldungen absehen. Ohne Meldungen könnten keine Verbesserungsmassnahmen definiert werden. Im Ergebnis stünde die Geschäftsleitung bei der angestrebten Kurskorrektur im Umgang mit dem Personal schlechter da, als wenn sie keine Arbeitsgruppe geschaffen hätte.

4.2 Der Beschwerdeführer macht hingegen geltend, Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ sei nicht anwendbar. Die Anforderungen an die Zusicherung der Geheimhaltung seien nicht erfüllt. Dazu hätte sich die Vorinstanz – auf ausdrückliches Verlangen der Mitarbeitenden hin – explizit zur vertraulichen Behandlung der Informationen verpflichtet bzw. eine förmliche Garantie abgegeben müssen. Dies sei nicht der Fall. Die Verwaltung dürfe die Geheimhaltung nicht von sich aus zusichern.

Der Ausnahmetatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ schütze sodann vor allem Ermittlungen, Inspektionen und Überwachungsmassnahmen, die gewährleisten sollten, dass sich die Bevölkerung an das Gesetz halte. Darum gehe es bei einer Anlaufstelle innerhalb einer Behörde nicht. Es sei nicht einzusehen, welche konkreten Massnahmen beeinträchtigt werden könnten.

4.3 Für das anonym im Postfach der AG DIMMI hinterlegte Schreiben (Begehren Nr. 2a) kommt die Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ in Frage. Danach kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten verweigert werden, wenn dadurch Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat.

4.3.1 Unstrittig ist, dass die Mitarbeitenden die Informationen freiwillig, von sich aus, d.h. nicht im Rahmen einer gesetzlichen oder (arbeits-)vertraglichen Verpflichtung, der AG DIMMI mitgeteilt haben. Zudem sind sich die

Beteiligten zu Recht darin einig, dass die Mitarbeitenden der Vorinstanz Dritte im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ sein können. Der Begriff der «Dritten» grenzt die in Frage kommenden Personen in erster Linie von den Behörden ab, die ihrerseits dem Öffentlichkeitsprinzip nach dem BGÖ unterstehen, sowie von den Kantonen und anderen Staaten, deren Mitteilungen nach Art. 7 Abs. 1 Bst. d und e BGÖ zu beurteilen sind (Botschaft BGÖ, BBI 2003 1963, 2012). Die Informationen dürfen nicht von einer anderen Behörde mitgeteilt worden sein und müssen von einer (Privat-)Person stammen (Urteil des BVGer A-2734/2020 vom 2. August 2021 E. 6.5 mit Hinweisen, HÄNER, BSK BGÖ, Art. 7 Rz. 47; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Brunner/Mader, Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, 2008 [nachfolgend: Handkommentar BGÖ], Art. 7 Rz. 47). Als Dritte dürfen in der zu beurteilenden Fallkonstellation auch die Mitarbeitenden gelten, die nicht für eine Behörde bzw. in deren Namen handeln, sondern sich in eigener Person mit ihren Anliegen an die vorgesehene Vertrauensstelle, d.h. gegen die bei der Behörde allenfalls vorhandenen Missstände, wenden. Die konkrete Interessenlage drängt keine Unterscheidung zwischen dem Personal und verwaltungsexternen Privatpersonen auf, die der Behörde ohne Verpflichtung Informationen mitteilen und deshalb vom Sinn der Bestimmung erfasst werden (vgl. Botschaft BGÖ, BBI 2003 1963, 2012). Ob sich dies in anderen Fällen verschieden verhält, muss nicht beurteilt werden.

4.3.2 In Frage steht, ob die Vorinstanz den Mitarbeitern die Geheimhaltung im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ zugesichert hat. Die Bestimmung setzt grundsätzlich voraus, dass die Zusicherung ausdrücklich verlangt und daraufhin ebenso ausdrücklich gegeben wird. Ein stillschweigendes Begehren oder eine stillschweigende Zusicherung ist jedoch nicht ausgeschlossen, darf aber nur mit grösster Zurückhaltung angenommen werden (BVGE 2011/52 E. 6.3.3, Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 7.3.3 f.; Botschaft BGÖ, BBI 2003 1963, 2012). Das Begehren und die Zusicherung müssen auch in diesen Fällen eindeutig sein (HÄNER, BSK BGÖ, Art. 7 Rz. 48).

4.3.3 Die Vorinstanz hat das Postfach der AG DIMMI geschaffen, weil diese festgestellt hatte, dass ein linienunabhängiger Kanal fehlte, um anonyme Meldungen erstatten zu können. Es ist unstrittig, dass die Kommunikationsabteilung der Vorinstanz mit E-Mail vom 21. Mai 2021 alle Mitarbeitenden im Auftrag des Direktors darüber informierte, dass sie Anliegen mit dem neu zur Verfügung stehenden Postfach direkt – sowie bei Bedarf anonym – an die beiden Verantwortlichen der AG DIMMI richten könnten und nur diese zwei Personen Zugang zum Postfach hätten. Die Mitarbeitenden

konnten gestützt darauf davon ausgehen, dass das Schreiben nur in die Hände der leitenden Personen der AG DIMMI und jedenfalls nicht an Nichtmitglieder gelangen würde. Nutzen die Mitarbeiter das Postfach vor diesem Hintergrund in anonymer Form – wie es die Verfasser des betroffenen Schreibens ohne Nennung ihrer Namen getan haben – ist offensichtlich, dass sie damit stillschweigend Vertraulichkeit verlangen. Aufgrund des spezifischen Kontexts der Meldung ist es vorliegend gerechtfertigt, ein konkludentes, aber eindeutiges Begehren der Mitarbeitenden um Geheimhaltung zu bejahen.

Die Vertraulichkeit wurde den Mitarbeitenden im Voraus zugesichert. Der Beschwerdeführer weist diesbezüglich zu Recht darauf hin, dass die Verwaltung nach der Lehre und der Auffassung des EDÖB die betroffenen Personen grundsätzlich nicht von sich aus oder gewohnheitsmässig auf die Vertraulichkeit hinweisen darf, ansonsten das Öffentlichkeitsprinzip leicht unterlaufen werden könnte (HÄNER, BSK BGÖ, Art. 7 Rz. 48, COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 47; Empfehlung des EDÖB vom 15. Oktober 2013 E. 30). Diese Auffassung mag im Allgemeinen zutreffen. Doch gelangt vorliegend eine Konstellation in den Blick, auf die sie nicht zugeschnitten ist. Wie die Vorinstanz einleuchtend ausführt, ist es den Mitarbeitenden unmöglich, ohne Aufgabe der Anonymität eine Zusicherung explizit im Voraus zu verlangen, sodass die AG DIMMI diese – zeitlich nachgelagert – ihnen gegenüber persönlich abgeben könnte. Einerseits würde eine nachträgliche Zusicherung die Funktion des Postfachs mit der Möglichkeit zu anonymen Meldungen beeinträchtigen, da die Mitarbeitenden sich persönlich zu erkennen geben müssten. Das Postfach würde kaum mehr genutzt, wenn die damit verbundene Vertraulichkeit entfiere (vgl. auch E. 5.4.3). Andererseits unterwandert die vorgängig erteilte Zusicherung den Zweck des BGÖ nicht, wenn dadurch Missstände bei der Behörde nicht unerkannt bleiben, sondern durch Nutzung des Postfachs anonym gemeldet und durch Berichte der AG DIMMI allenfalls der Öffentlichkeit bekannt werden. Dafür spricht auch, dass die Vorinstanz gestützt auf das BGÖ unstrittig Zugang zu Berichten der AG DIMMI an die Geschäftsleitung gewährte und die Medien mit Hinweis auf die Berichte über deren Inhalt informiert haben (Artikel des Tages-Anzeigers online vom 29. Juli 2021 «Personal-Umfrage zeigt Missstände», Replik-Beilage 1; SRF-Beitrag vom 7. April 2022 «Personalprobleme beim NDB; Schweizer Geheimdienstler sollen in Anti-Sexismus-Kurse»; NZZ-Artikel vom 31. März 2022 «Das Personal im Geheimdienst ist unzufrieden – für die Sicherheit der Schweiz stellt das ein erhöhtes Risiko dar»). Ohne

anonyme Meldungen der Mitarbeitenden würden mit anderen Worten auch keine einsehbaren Berichte über die gemeldeten Themen verfasst.

4.3.4 Es liegt demnach eine gesetzmässige Zusicherung der Geheimhaltung durch die Vorinstanz vor. In Bezug auf das anonym im Postfach hinterlegte Schreiben (Begehren Nr. 2a) greift damit die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ. Gestützt darauf hat die Vorinstanz den Zugang zu Recht verweigert.

4.3.5 Die E-Mail zur Präzision bei der Auftragserteilung (Begehren Nr. 2b) wurde der AG DIMMI nicht auf dem Weg des Postfachs übermittelt. Für diesen Kommunikationsvorgang hat die Vorinstanz keine Zusicherung der Vertraulichkeit konkret aufgezeigt.

4.4 Die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ setzt voraus, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigen würde. Geschützt werden Informationen, die der Vorbereitung konkreter behördlicher Massnahmen dienen, wenn deren Ziel durch die Gewährung des Zugangs mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht oder nicht vollumfänglich erreicht würde (BGE 144 II 77 E. 4.3). Dies betrifft insbesondere Ermittlungen, Inspektionen und administrative Überwachungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich die Bürgerinnen und Bürger an das Gesetz halten (vgl. Urteile des BVGer A-4781/2019 vom 17. Juni 2020 E. 5.4.1 und A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.1). Nicht von der Bestimmung erfasst ist die allgemeine Aufgabenerfüllung oder Aufsichtstätigkeit einer Behörde (vgl. BGE 144 II 77 E. 4.2 f.; Urteil des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.1).

Werden durch Offenlegung von Meldungen der Mitarbeitenden künftige Schreiben an die AG DIMMI durch Abschreckung verhindert, droht zwar eine, unter Umständen massive, Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der eingerichteten Vertrauensstelle mit dem Ziel, das Arbeitsklima zu verbessern. Der Zugang bewirkt im konkreten Fall jedoch nicht, dass bereits konkret definierte Massnahmen im Sinne der Norm nicht mehr zielkonform durchführbar wären. Mit den betroffenen Dokumenten würden keine Informationen zugänglich gemacht, die hinreichend konkretisierte Anordnungen vorbereiten. Eine theoretisch denkbare Massnahme, die auf Meldung hin anzuordnen wäre, aber nicht ergriffen werden kann, falls der Sachverhalt wegen der möglichen Veröffentlichung nicht gemeldet wird, gilt als zu abstrakt und kann nicht genügen (vgl. Urteil des BVGer A-4571/2015 vom

10. August 2016 E. 6.1 für Aufsichtsmaßnahmen). Es reicht nicht, dass ohne Meldungen der Mitarbeitenden keine dadurch veranlassten Verbesserungsmaßnahmen getroffen werden könnten. Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ ist daher nicht anwendbar.

5.

Zu prüfen ist sodann, ob der Zugang zum Schutz der Personendaten bzw. der persönlichen Interessen der Mitarbeitenden zu verweigern ist.

5.1 Die Vorinstanz erwog, die Dokumente könnten nicht anonymisiert werden. Würde dem Beschwerdeführer Zugang gewährt, sei es auch allen Vorgesetzten oder Arbeitskollegen der Betroffenen unbenommen, das fragliche Dokument einzusehen. Personen, denen die Abläufe vertraut und die Mitarbeiter bekannt seien, wäre es trotz Abdeckungen möglich, aus den in den Dokumenten erwähnten Sachverhalten Rückschlüsse zu ziehen und die mutmasslichen Verfasserinnen bzw. Verfasser zu identifizieren. Als solche kämen nur wenige Personen in Frage. Deren private Interessen seien gewichtig und überwögen die öffentlichen Interessen am Zugang deutlich. Die Anonymität und die Vermeidung möglicher Konsequenzen könne für die Betroffenen und deren berufliche Existenz elementar sein. Deshalb sei der Zugang gemäss aArt. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 aDSG zu verweigern.

5.2 Der Beschwerdeführer bestreitet im Wesentlichen, dass die Dokumente nicht anonymisiert werden könnten. Die Vorinstanz habe es unterlassen, sämtliche Möglichkeiten der Anonymisierung in Betracht zu ziehen. Sie habe nicht geprüft, ob eine Zusammenfassung der Dokumente genüge, um die Identität der betroffenen Personen zu schützen. Weiter habe sie keine Überlegungen dazu angestrengt, ob die Dokumente durch eine weitgehende Anonymisierung ihren Informationsgehalt verlieren oder unverständlich würden. Die Vorinstanz habe den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt, indem sie es unterlassen habe, die mildeste Massnahme zu evaluieren und zu prüfen.

5.3 Gemäss aArt. 9 Abs. 1 BGÖ sind amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Personendaten sind alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (vgl. Art. 3 Bst. a aDSG). Anonymisierung bedeutet, die Personendaten zu entfernen oder soweit unkenntlich zu machen, dass eine Reidentifizierung ohne unverhältnismässigen Aufwand vernünftigerweise nicht mehr möglich ist (BVGE 2011/52 E. 7.1; Urteile des BVGer A-4595/2020 vom 4. Mai 2021 E. 3.3 und A-6054/2013 vom 18. Mai

2015 E. 4.2.1). Abdeckungen sind nur vorzunehmen, wenn die inhaltlichen Zusammenhänge, die mit dem Dokument vermittelt werden, verständlich bleiben. Ist dies nicht mehr der Fall, kann der Zugang verweigert werden (Urteil des BVGer A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 9.4).

Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten, die nicht anonymisiert werden können, sind nach Art. 19 aDSG zu beurteilen (aArt. 9 Abs. 2 BGÖ). Nach Art. 19 Abs. 1^{bis} aDSG dürfen Bundesorgane im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen oder gestützt auf das BGÖ Personendaten bekannt geben, wenn die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b). Es ist eine Abwägung vorzunehmen zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang zu amtlichen Dokumenten und dem Schutz der Privatsphäre bzw. der informationellen Selbstbestimmung jener Personen, deren Daten im Dokument enthalten sind und zugänglich gemacht werden sollen (BGE 144 II 91 E. 4.5, BGE 144 II 77 E. 3, Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1.1). Dem Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung kommt dabei zwar per se Gewicht zu, doch ist dieses im Einzelfall unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck des BGÖ zu bestimmen und kann in seiner Bedeutung variieren (Urteile des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 7.2 und A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 8.4.4 f.). Bei der Gewichtung der Interessen der betroffenen Personen sind insbesondere die Art der Daten, die Rolle bzw. Stellung der in Frage stehenden Person sowie die Schwere der Konsequenzen einer Bekanntgabe für die Betroffenen zu berücksichtigen (BGE 142 II 340 E. 4.4; Urteile des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 7.2 und A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.2). Die drohende Beeinträchtigung oder Gefährdung der Interessen hat gewichtig zu sein; sie muss nicht mit Sicherheit eintreten, darf aber auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.4).

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten darf nur in Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden (Urteil des BVGer A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 9.3). Zu prüfen ist gegebenenfalls, ob in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV), etwa durch Anonymisierung bzw. Einschwärzen oder Teilveröffentlichung, ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt (BGE 142 II 324 E. 3.3). Erweist sich eine Beschränkung als gerechtfertigt, soll die Behörde hierfür die mildeste, das

Öffentlichkeitsprinzip am wenigsten beeinträchtigende Form wählen (vgl. BGE 133 II 209 E. 2.3.3).

5.4

5.4.1 In Bezug auf die E-Mail an die Leitenden der AG DIMMI zur Präzision der Auftragserteilung an Mitarbeitende (Begehren Nr. 2b) hat die Vorinstanz nachvollziehbar dargelegt, weshalb keine Anonymisierung möglich ist. Die angestellte Person schildert ihr Anliegen anhand eines konkreten Beispiels. Die E-Mail enthält nicht nur Personenbezeichnungen (Abkürzungen) bzw. persönliche Kontakte, sondern auch detaillierte Ausführungen zu den Aufgaben und den Abläufen im betroffenen Bereich sowie zur Koordination der Beteiligten (z.B. zu einer Sitzung mit wenigen anwesenden Personen). Wie die Vorinstanz schlüssig ausführt, wäre es einer mit den Verhältnissen vertrauten Person – z. B. den betroffenen Vorgesetzten oder Mitarbeitern – mit hoher Wahrscheinlichkeit möglich, aus den beschriebenen Umständen und dem daran erkennbaren Detailwissen, allenfalls auch aus sprachlichen Erkennungsmerkmalen (wie Schreibstil und Wortgebrauch), auf die Identität der angestellten Person zu schliessen. Es ist naheliegend, dass dies das Vertrauensverhältnis zwischen den Beteiligten und das Arbeitsklima, dessen Verbesserung gerade Aufgabe der AG DIMMI ist, beeinträchtigen würde. Dasselbe droht auch dann, wenn nicht eine einzige, aber nur einige wenige Personen als Urheberinnen der Nachricht in Frage kommen und in der Folge, wie die Vorinstanz ernstlich befürchtet, ein Misstrauens- und «Verdachtsklima» entsteht.

Würden alle für die Identifizierung der Person relevanten Elemente – durch weitgehende Anonymisierung bzw. Abdeckung – aus dem Dokument entfernt, wären die inhaltlichen Zusammenhänge der E-Mail im Wesentlichen nicht mehr verständlich. Eine allfällige Zusammenfassung des Dokuments, wie sie der Beschwerdeführer verlangt, müsste so stark abstrahiert ausfallen, dass ihr kein Informationsgehalt verbliebe, der über die vorliegend verwendeten Umschreibungen des Dokuments und die mediale Berichterstattung zur Kommunikation zwischen den Hierarchiestufen der Vorinstanz (vgl. Replik, Rz. 16) hinausginge. Dem Informationsbedürfnis des Beschwerdeführers könnte durch anonymisierte Bekanntgabe nicht nachgekommen werden. Das Dokument lässt sich somit nicht anonymisieren.

Bei diesem Zwischenergebnis muss nicht beurteilt werden, ob die zuständige Behörde im Sinne einer verhältnismässigen Einschränkung des Zugangs unter Umständen zur Zusammenfassung eines Dokuments (in

einem weiteren Dokument) verpflichtet ist, wie der Beschwerdeführer vorbringt, oder die Vorinstanz, wie sie ausführt, gestützt auf das BGÖ nicht zur Erstellung eines neuen, nicht bereits vorhandenen Dokuments (mit einer Zusammenfassung) angehalten werden könnte.

5.4.2 Da eine Anonymisierung nicht möglich ist, beurteilt sich das Zugangsgesuch nach Art. 19 Abs. 1^{bis} aDSG (aArt. 9 Abs. 2 BGÖ). Dass die Daten die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen (Art. 19 Abs. 1^{bis} Bst. a aDSG), ist ohne Weiteres zu bejahen, nachdem es sich um ein amtliches Dokument gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ handelt (vgl. BGE 142 II 340 E. 4.2 und vorne, E. 3). Es ist somit zu prüfen, ob das öffentliche Interesse am Zugang zu den Dokumenten die Interessen der Mitarbeitenden am Schutz der darin enthaltenen Daten überwiegt (Art. 19 Abs. 1^{bis} Bst. b aDSG).

5.4.3 Vertraulich und ausserhalb der hierarchischen Linie an die AG DIMMI zu gelangen, stellt für die Mitarbeitenden der Vorinstanz eine elementare Ausdrucksmöglichkeit dar. Sie haben im Kontext eines beeinträchtigten Arbeitsklimas ein gewichtiges persönliches Interesse daran, auf belastende Missstände am Arbeitsplatz aufmerksam zu machen und auf Verbesserungen im Umgang mit dem Personal hinzuwirken, ohne persönliche Nachteile wie die Zerstörung des Vertrauensverhältnisses zu Vorgesetzten oder eine Erschwerung des beruflichen Fortkommens zu riskieren oder gar zu erleiden. Die Anlaufstelle ermöglicht es, Anliegen zum Schutz und zur Entfaltung ihrer Persönlichkeit vorzutragen. In Frage kommen nicht zuletzt Meldungen zur Verwirklichung von Grundrechten (z. B. zur Gleichbehandlung der Geschlechter; Art. 8 Abs. 2 und 3 BV) und zur Wahrung der körperlichen und psychischen Integrität der Mitarbeitenden. In Betracht fallen auch Konflikte am Arbeitsplatz oder – wie vorliegend – Themen der Arbeitsorganisation. Diese können sich u.a. auf die Arbeitsbelastung bzw. den Stress am Arbeitsplatz auswirken und schlimmstenfalls zu übermässigen Belastungssituationen am Arbeitsplatz führen.

Wie die Vorinstanz einleuchtend ausführt, besteht bei Offenlegung der Meldungen an die AG DIMMI die Gefahr, dass die Mitarbeitenden nicht mehr auf die Geheimhaltung der Kommunikation mit der AG DIMMI vertrauen und aus Angst vor persönlichen Folgen – allenfalls auch aus Gründen der Loyalität gegenüber dem Arbeitgeber – davon absehen, weitere Missstände und Probleme zu melden. Sie müssten damit rechnen, dass die gemeldeten Umstände öffentlich werden und, wie erwähnt, Rückschlüsse auf ihre Person gezogen werden. Entfällt aufgrund der Offenlegung die Vertraulichkeit als Grundlage für Meldungen ausserhalb der Linie, wird die

Funktionsfähigkeit der AG DIMMI grundlegend beeinträchtigt und mit ihr die Möglichkeit der Mitarbeitenden, ihre Meinung frei und ohne Konsequenzen zu äussern. Die persönlichen Interessen der Mitarbeitenden würden damit erheblich beeinträchtigt.

Die Geheimhaltung der Meldungen und der Identität der Mitarbeitenden liegt im konkreten Fall nicht nur in deren persönlichen Interesse. Durch die Informationen der Mitarbeitenden werden Missstände bzw. rechtswidrige Zustände erkannt und Massnahmen zur Verbesserung des Umgangs mit dem Personal und der öffentlichen Aufgabenerfüllung ermöglicht. Die vertrauliche Anlaufstelle liegt daher im öffentlichen Interesse am guten Funktionieren des staatlichen Nachrichtendienstes. Sie dient letztlich auch der Verwirklichung der mit dem BGÖ verfolgten Ziele der Transparenz der Verwaltung und der wirksamen Kontrolle der Behörden (E. 2.1). Wie ausgeführt hat die Vorinstanz Berichte der AG DIMMI, die diese auf Meldungen der Mitarbeitenden hin an die Geschäftsleistung verfasste, offengelegt. In soweit wurde dem öffentlichen Interesse am Zugang in einem gewissen Umfang bereits Rechnung getragen. Verzichten die Mitarbeitenden wegen drohenden Nachteilen darauf, der AG DIMMI relevante Umstände zur Kenntnis zu bringen, kommt es in diesen Angelegenheiten weder zu weiteren Abklärungen noch zu Berichten an die Geschäftsleitung. Die betroffenen Sachverhalte und Massnahmen bleiben in der Folge auch der Öffentlichkeit und den Medienschaffenden vollständig unbekannt. Dem öffentlichen Interesse an Einsicht ist aus diesen Gründen weniger Gewicht beizumessen als dem Bedürfnis der Mitarbeitenden nach Vertraulichkeit.

5.4.4 Demnach besteht kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Gewährung des Zugangs zur betroffenen E-Mail an die AG DIMMI. Das Dokument ist somit nicht offenzulegen (Begehren Nr. 2b).

5.5

5.5.1 Zu beurteilen bleibt die E-Mail von Mitarbeiterinnen an die Geschäftsleitung und die Antwort darauf (Begehren Nr. 2c; entspricht zum Teil Zugangsgesuch Nr. 3). In der angefochtenen Verfügung fehlen Ausführungen dazu, weshalb sich dieses Dokument weder ganz noch teilweise anonymisieren lässt. Die Erwägungen beschränken sich auf die Meldungen an die AG DIMMI (Rz. 14). Auch im Beschwerdeverfahren hat sich die Vorinstanz dazu nicht vernehmen lassen. Die in der E-Mail selbst vorgetragenen Anliegen der Mitarbeiterinnen erscheinen relativ allgemein formuliert. Ohne mit den Verhältnissen bei der Vorinstanz vertraut zu sein, ist nicht ohne

Weiteres ersichtlich, weshalb eine Offenlegung – unter Abdeckung der Funktionsbereiche und Abkürzungen – Rückschlüsse auf die Identität der Verfasserinnen zuliesse und die E-Mail mit ihnen in Verbindung gebracht würde. Damit zusammenhängend ist auch nicht klar, welche Überlegungen bei der Interessenabwägung für die Vorinstanz ausschlaggebend sind. Die E-Mail steht, anders als die anderen Dokumente, nicht im Zusammenhang mit der AG DIMMI und deren Aufgabe als vertraulicher Anlaufstelle, sondern ist direkt an die Geschäftsleitung richtet. Die Mitarbeiterinnen haben ihre Funktionseinheit gegenüber der Geschäftsleitung offengelegt und mit Kurzbezeichnungen sowie dem Vornamen der Absenderin unterzeichnet. Obschon unterschiedliche Sachverhalte vorliegen, hat die Vorinstanz bei ihrer Interessenabwägung nicht zwischen den Meldungen an die AG DIMMI und der E-Mail an die Geschäftsleitung unterschieden.

5.5.2 Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV; E. 5.3) verletzt, indem sie nicht näher geprüft und dargelegt hat, ob eine Anonymisierung des Dokuments möglich ist, und ob durch eine Anonymisierung bzw. Einschränkung des Zugangs die Interessen der Mitarbeiterinnen in verhältnismässiger Weise geschützt werden können. Die Beschwerde ist in diesem Punkt begründet. Aufgrund der Sachnähe ist es Aufgabe der Vorinstanz, diese Beurteilung anhand der relevanten Sachverhaltselemente erstmals vorzunehmen. Die Angelegenheit ist in dieser Hinsicht zur weiteren Prüfung und zu neuem Entscheid zurückzuweisen (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG).

6.

Zusammenfassend hat die Vorinstanz den Zugang zu den Meldungen an die AG DIMMI, d.h. zum anonym im Postfach hinterlegten Schreiben betreffend den Umgang mit finanziellen Mitteln (Begehren Nr. 2a) und zur E-Mail betreffend die Präzision der Auftragserteilung (Begehren Nr. 2b), zu Recht verweigert. Insoweit ist die Beschwerde abzuweisen. Soweit die Beschwerde den mit Begehren Nr. 2c beantragten Zugang betrifft («E-Mail von mehreren Mitarbeiterinnen über Fälle von Sexismus an ein Mitglied der Geschäftsleitung und die dazugehörige Antwort-E-Mail»), ist sie gutzuheissen und es hat im Sinne der Erwägungen eine Rückweisung an die Vorinstanz zu erfolgen.

7.

Zu befinden bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens.

7.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten trägt die Vorinstanz (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der Beschwerdeführer dringt mit zwei von drei Hauptbegehren (Begehren Nr. 2a und 2b) nicht durch. Er ist jedoch in Bezug auf das dritte Hauptbegehren (Begehren Nr. 2c) als obsiegend zu betrachten, da eine Rückweisung mit offenem Verfahrensausgang als (volles) Obsiegen gilt (vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-4729/2020 vom 24. November 2022 E. 8.2). Die Verfahrenskosten sind vorliegend auf Fr. 1'500.- festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und dem Beschwerdeführer ausgangsgemäss zu zwei Dritteln, d.h. im Umfang von Fr. 1'000.-, aufzuerlegen. Der einbezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.- ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden. Der Restbetrag von Fr. 500.- ist dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten.

7.2 Der Beschwerdeführer war im Zeitpunkt der Beschwerde und der Replik anwaltlich vertreten, bevor seine Rechtsvertreterin das Gericht am 14. Juni 2022 über die Beendigung des Mandatsverhältnisses informiert hat. Da der Beschwerdeführer teilweise, d.h. zu einem Drittel, obsiegt, hat er Anspruch auf eine um zwei Drittel reduzierte Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 und 2 VGKE). Keine Entschädigung ist dagegen der Vorinstanz zuzusprechen (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Das Bundesverwaltungsgericht legt die Parteientschädigung aufgrund der eingereichten Kostennote oder, wenn – wie vorliegend – keine Kostennote eingereicht wird, aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Angesichts des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwands für das vorliegende Beschwerdeverfahren ist dem Beschwerdeführer eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 800.- zu Lasten der Vorinstanz zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Die Dispositiv-Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung wird aufgehoben, soweit sie den mit Beschwerde-Begehren Nr. 2c beantragten Zugang betrifft («E-Mail von mehreren Mitarbeiterinnen über Fälle von Sexismus an ein Mitglied der Geschäftsleitung sowie die dazugehörige Antwort-E-Mail»). Die Sache wird in diesem Umfang zur weiteren Prüfung und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Dem Beschwerdeführer werden Verfahrenskosten von Fr. 1'000.- auferlegt. Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.- entnommen. Der Restbetrag von Fr. 500.- wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.

Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 800.- zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz, das Generalsekretariat VBS und den EDÖB.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann

Thomas Ritter

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: