



Abteilung I  
A-1177/2014

## Urteil vom 2. Februar 2015

Besetzung

Richter André Moser (Vorsitz),  
Richter Maurizio Greppi, Richterin Claudia Pasqualetto  
Péquignot,  
Gerichtsschreiber Pascal Baur.

Parteien

Ruedi **Studer**,  
Bundeshausredaktor Blick-Gruppe,  
Zeughausgasse 19, Postfach 199, 3011 Bern,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Nachrichtendienst des Bundes NDB**,  
Papiermühlestrasse 20, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss BGÖ.

**Sachverhalt:****A.**

Bundeshausredaktor Ruedi Studer stellte am 5. Juli 2012 beim Nachrichtendienst des Bundes (NDB) ein Gesuch um Zugang zu Dokumenten, die im Zusammenhang mit dem NDB stehen. Unter Verweis auf die jeweils veröffentlichten Rechenschaftsberichte des Bundesamtes für Polizei fed-pol der Jahre 2007/2008 ersuchte er um Zugang zu gleichwertigen Rechenschaftsberichten/Statistiken seit dem Zusammenschluss von Inland- und Auslandnachrichtendienst, welche etwa Auskunft geben über die Anzahl der Partnerdienste, die Zahl der ein- und ausgehenden Meldungen, die erteilten Aufträge, die Zahl der Mitarbeiter bei Bund und Kantonen usw. (nachfolgend: Begehren A). Im Zusammenhang mit der Aufarbeitung der sog. Fichenaffäre bzw. den Problemen mit der Datenverarbeitung der Datenbank ISIS (Informationssystem innere Sicherheit [ISIS] gemäss Art. 1 Bst. b der Verordnung vom 4. Dezember 2009 über die Informationssysteme des Nachrichtendienstes des Bundes [ISV-NDB, SR 121.2]) bat Ruedi Studer um Zugang zu den aktuellsten Zahlen, wie viele Datensätze die Datenbank noch beinhalte, wie viele aufgearbeitet oder gelöscht worden seien und wie viele weitergeführt würden (nachfolgend: Begehren B). Zugleich präzisierte er seine beiden Teilgesuche dahingehend, dass er nur an den jeweiligen quantitativen Angaben interessiert sei.

**B.**

Der NDB wies das Einsichtsgesuch in seiner Stellungnahme vom 24. Juli 2012 mit Bezug auf das Begehren A ab. Zur Begründung führte er aus, die in Rechenschaftsberichten/Statistiken enthaltenen Angaben seien – u.a. mit Blick auf die zwischenzeitliche Fusion des seinerzeitigen Inlandnachrichtendienstes DAP mit dem damaligen Auslandnachrichtendienst SND zum neu integral zuständigen NDB – geeignet, die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz zu gefährden bzw. aussenpolitische Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz zu beeinträchtigen. Hinsichtlich der Datenbank ISIS (Begehren B) gewährte der NDB Zugang zu den mündlichen Ausführungen des Chefs des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) anlässlich der Pressekonferenz vom 2. Mai 2012 bei der Vorstellung des Lageberichts 2012 bezüglich der damals verfügbaren Zahlen.

**C.**

Auf Verlangen von Ruedi Studer eröffnete der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) am 26. Juli 2012 ein

Schlichtungsverfahren. In dessen Rahmen liess der NDB dem EDÖB mit E-Mail vom 3. September 2012 ein Inhaltsverzeichnis der vorhandenen Dokumente zukommen. Dieses enthielt in der linken von zwei Spalten alle vom Gesuchsteller verlangten Dokumente/Informationen und in der rechten die jeweils beim NDB vorhandenen Dokumente, aus denen die Informationen abzulesen wären. Das Inhaltsverzeichnis sah folgendermassen aus:

<b>1. <u>Begehren A</u> Rechenschaftsbericht/Statistiken</b>	
<i>Verlangte Übersichten/Statistiken</i>	<i>Vorhandene Dokumente/Kommentar</i>
1.1. Anzahl Partnerdienste	Liste der regelmässigen Auslandkontakte des zivilen und militärischen Nachrichtendienstes des Bundes 2012
1.2. Zahlen der ein- und ausgehenden Meldungen	Estimation du nombre des communications avec les services partenaires du SRC
1.3. Zahlen zu den "erteilten" Aufträgen	Die Erstellung eines solchen Dokumentes wäre mit sehr grossem Aufwand verbunden
1.4. Zahl der Mitarbeiter Kantone	Übersicht "Staatsschutzbeiträge an die Kantone 2011" (Namen von der Liste gelöscht)
1.5. Zahl der Mitarbeiter Bund	Navigationsbericht Mitarbeiterstand (Stand der Anzahl Mitarbeiter Januar - August 2012)
<b>2. <u>Begehren B</u> Aufarbeitung "Fichenaffäre"</b>	
<i>Verlangte Übersichten/Statistiken</i>	<i>Vorhandene Dokumente</i>
2.1. Aktuellste Zahlen zur ISIS-Datenbank	Kennzahlen des NDB zur Qualitätssicherung ISIS: 2. Quartal 2012

Das Schlichtungsverfahren verlief ohne Erfolg und endete am 5. Februar 2014 mit der Empfehlung des EDÖB, zu den unter Begehren A verlangten Informationen bzw. Dokumenten 1.1 bis 1.5 Zugang zu gewähren. Zu den unter Begehren B verlangten Informationen im Dokument 2.1 habe der NDB ebenfalls Zugang zu gewähren oder dem Gesuchsteller die entsprechenden Informationen auf andere geeignete Weise zugänglich zu machen.

**D.**

Gestützt auf Art. 15 Abs. 2 des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) erliess der NDB am 25. Februar 2014 eine Verfügung, in der er das Zugangsgesuch vom 5. Juli 2012 im Rahmen seiner Stellungnahme vom 24. Juli 2012 (Wiedergabe der mündlichen Ausführungen des Chefs VBS betreffend ISIS-Pendenzen) teilweise guthiess und soweit weitergehend abwies. Da im vorliegenden Fall klar Sicherheitsaspekte im Vordergrund stünden, nannte der NDB in der Rechtsmittelbelehrung den Bundesrat als zuständige Beschwerdeinstanz.

**E.**

Gegen diese Verfügung erhebt Ruedi Studer (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 6. März 2014 sowohl beim Bundesrat als auch beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde. Er beantragt, es sei ihm sowohl in die in Begehren A wie auch in die in Begehren B gemäss EDÖB-Empfehlung aufgeführten Dokumente Einsicht zu geben.

**F.**

Zur Klärung der Zuständigkeitsfrage eröffnete der Instruktionsrichter des Bundesverwaltungsgerichts am 13. März 2014 mit dem Bundesrat bzw. dem Bundesamt für Justiz einen Meinungs austausch nach Art. 8 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). In seiner Antwort vom 31. März 2014 führte das Bundesamt für Justiz aus, es erachte das Bundesverwaltungsgericht als zuständig, über die Beschwerde zu befinden. Bereits am 18. März 2014 hatte der Beschwerdeführer dem Bundesverwaltungsgericht mitgeteilt, er habe die beim Bundesrat eingereichte Beschwerde zurückgezogen.

**G.**

In seiner Vernehmlassung vom 1. Mai 2014 schliesst der NDB (nachfolgend: Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerde.

**H.**

Der Beschwerdeführer hält seinerseits in seinen Bemerkungen vom 27. Mai 2014 vollumfänglich an der Beschwerde fest.

**I.**

Auf weitergehende Ausführungen und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidungswesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:****1.**

**1.1** Soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) nichts anderes bestimmt, richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG (Art. 37 VGG).

**1.2** Gemäss Art. 7 Abs. 1 VwVG prüft das Bundesverwaltungsgericht seine Zuständigkeit von Amtes wegen. Es beurteilt gemäss Art. 31 VGG Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Art. 16 Abs. 1 BGÖ hält ebenfalls fest, dass sich das Beschwerdeverfahren nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege richtet. Auf das BGÖ gestützte Verfügungen, mit denen der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt wird, können daher grundsätzlich ans Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden. Der NDB ist eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG.

**1.3** Da der angefochtene Entscheid mit Geheimhaltungsinteressen gemäss Art. 7 BGÖ – namentlich Sicherheitsinteressen im Sinne von Abs. 1 Bst. c dieser Bestimmung – begründet wird, bleibt zu prüfen, ob eine Ausnahme nach Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG vorliegt. Danach ist die Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht unzulässig gegen Verfügungen auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten, soweit das Völkerrecht nicht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt. Wie das Bundesamt für Justiz in seiner Stellungnahme vom 31. März 2014 zutreffend festhält, geht es vorliegend indes nicht um eine eigenständige Massnahme zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit bzw. aussenpolitischer Interessen, sondern um den Umfang des Aktenzugangs nach dem BGÖ bzw. darum, ob dieses korrekt angewendet

wurde. Dass der Zugang aus Gründen nach Art. 7 Abs. 1 Bst. c und d BGÖ eingeschränkt wurde, macht die angefochtene Verfügung – entgegen der Ansicht der Vorinstanz – nicht zu einer Verfügung auf dem Gebiet der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes oder der auswärtigen Angelegenheiten im Sinne von Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG.

Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Angemerkt werden kann, dass auch die Lehre die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zur Behandlung solcher Beschwerden befürwortet (vgl. ISABELLE HÄNER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, Bern 2008 [nachfolgend: Kommentar BGÖ], Art. 16 Rz. 4).

**1.4** Auf die Beschwerde ist entsprechend einzutreten, zumal die übrigen Beschwerde Voraussetzungen (Art. 48 Abs. 1, Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) erfüllt sind.

## **2.**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Weiter 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 Begehren der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

## **3.**

Am 1. Juli 2006 ist das Öffentlichkeitsgesetz in Kraft getreten, welches die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern will (Art. 1 BGÖ). Durch die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, welcher unabhängig vom Nachweis besonderer Interessen besteht, wurde hinsichtlich der Verwaltungstätigkeit ein Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt hin zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt vollzogen (Art. 6 Abs. 1 BGÖ; vgl. dazu BGE 133 II 209 E. 2.1; MAHON/GONIN, in: Kommentar BGÖ, Art. 6 Rz. 11 ff.; LUZIUS MADER, La nouvelle loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration, in: Alexandre Flückiger [Hrsg.], La mise en oeuvre du principe de transparence dans l'administration, 2006, S. 16 f.). Das Prinzip soll Transparenz schaffen, 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 Bundesverwaltungsgerichts A-3122/2014 vom 24. November 2014 E. 3.1).

**3.1** Das BGÖ gilt für die gesamte Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Da der NDB zur Bundesverwaltung gehört und im Übrigen keine Einsicht in ein amtliches Dokument aus dem Ausnahmekatalog in Art. 3 BGÖ verlangt wird, fällt der vorliegende Sachverhalt in den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des BGÖ. Der in diesem Zusammenhang von der Vorinstanz erhobene Einwand, für die Regelung der Zusammenarbeit des NDB mit ausländischen Dienststellen sei der Bundesrat zuständig, weshalb die Aufnahme entsprechender Kontakte der Zustimmung des Bundesrates bedürfe und die diesbezügliche Liste der regelmässigen Auslandkontakte folglich im Auftrag des Bundesrates erstellt werde, womit es am persönlichen Geltungsbereich nach Art. 2 Abs. 1 BGÖ mangle, überzeugt nicht. Allein die Erteilung eines Auftrags macht den Bundesrat nicht zum Ersteller des Dokuments, gilt ein solches doch als von jener Behörde erstellt, welche die Daten aufgezeichnet hat (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-931/2014 vom 9. Dezember 2014 E. 5.2). Zu beachten ist zudem, dass der Bundesrat und die Bundesversammlung vom Geltungsbereich des BGÖ namentlich deshalb ausgenommen worden sind, damit die Meinungsbildung innerhalb dieser politischen Organe ungestört verlaufen kann. Entsprechend sind auch deren Verhandlungen und das Mitberichtsverfahren nicht öffentlich (THOMAS SÄGESSER, in: Kommentar BGÖ, Art. 2 Rz. 12 ff.).

**3.2** Ein amtliches Dokument ist 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 BGÖ). Das Öffentlichkeitsgesetz kennt keine Kategorie interner Dokumente, die generell nicht zugänglich wären (KURT NUSPLIGER, in: Kommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 8). Das Öffentlichkeitsprinzip gilt gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ umfassend für alle amtlichen Dokumente (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3631/2009 vom 15. September 2009 E. 2.1). Selbst die mit einem Klassifizierungsvermerk "INTERN, VERTRAULICH oder GEHEIM" versehenen Dokumente (vgl. Art. 4-7 der Verordnung vom 4. Juli 2007 über den Schutz von Informationen des Bundes [Informationsschutzverordnung, ISchV, SR 510.411]) unterliegen dem BGÖ (vgl. BVGE 2014/24 E. 3.6 und 4.3). Ein solcher Klassifizie-

rungsvermerk stellt höchstens einen Anhaltspunkt für die Nichtzugänglichkeit eines Dokuments dar, berechtigt für sich alleine jedoch nicht, den Zugang dazu zu beschränken oder zu verweigern (vgl. Art. 13 Abs. 3 ISchV). Seit Inkrafttreten des BGÖ sind mit anderen Worten nur noch Klassifizierungen von Informationen gerechtfertigt, soweit deren Geheimhaltung durch eine Ausnahmebestimmung nach Art. 7 ff. BGÖ gedeckt ist (AMMANN/LANG, in: Passadelis/Rosenthal/Thür [Hrsg.], Datenschutzrecht, Basel 2015, Rz. 25.12 mit Hinweisen). Entsprechend ist auch der Hinweis der Vorinstanz, wonach eine Klassifizierung der verlangten Dokumente nach der Informationsschutzverordnung als Vorbehalt im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ gelte, der einem Zugang entgegenstehe, nicht zutreffend.

**3.3** Zusammenfassend ergibt sich, dass für die Auskunftserteilung im vorliegenden Fall die Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes anzuwenden sind. Nachfolgend ist zu prüfen, ob bzw. in welchem Umfang die Vorinstanz das Auskunftsgesuch des Beschwerdeführers zu Recht abgelehnt hat.

#### **4.**

**4.1** Grundsätzlich hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Damit wird jeder Person ein generelles Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, über welche die Verwaltung verfügt, gewährt, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden müsste (BGE 136 II 399 E. 2.1, 133 II 209 E. 2.1; BVGE 2011/52 E. 3; statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3122/2014 vom 24. November 2014 E. 4.1). Es obliegt entsprechend nicht mehr dem freien Ermessen der Behörden, ob sie Informationen oder Dokumente zugänglich machen wollen oder nicht. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann jedoch eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ) oder wenn ein Ausnahmefall gemäss Art. 8 BGÖ vorliegt (s.a. BGE 136 II 399 E. 2).

**4.2** Die privaten oder öffentlichen Interessen, welche eine Geheimhaltung rechtfertigen können, müssen das (öffentliche) Interesse am Zugang bzw. an der Transparenz überwiegen. Das Gesetz nimmt die entsprechende Interessenabwägung selber vorweg, indem es in abschliessender Weise die verschiedenen Fälle überwiegender öffentlicher oder privater Interessen



aufzählt (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Kommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 3). Jedoch darf aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips der Zugang nicht einfach verweigert werden, wenn ein verlangtes Dokument Informationen enthält, die nach dem Ausnahmekatalog von Art. 7 BGÖ nicht zugänglich sind. Vielmehr ist in diesem Fall ein eingeschränkter, d.h. teilweiser Zugang zu den Informationen im Dokument zu gewähren, welche nicht geheim zu halten sind (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 7 Rz. 8; URS STEIMEN, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl., Basel 2014 [nachfolgend: Basler Kommentar BGÖ], Art. 7 Rz. 9 ff.).

**4.2.1** Als für den vorliegenden Fall relevante Ausnahme vom Prinzip der Öffentlichkeit kommt in erster Linie Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ in Betracht. Danach wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann. Diese Bestimmung soll in erster Linie die Tätigkeit von Polizei, Zoll, Nachrichtendiensten und der Armee schützen (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2009). Massgeblich ist jedoch nicht die Abgrenzung nach den tätigen Behörden, sondern die Abgrenzung von gefährdeten Interessen und Rechtsgütern. Sicherheit ist hierbei sowohl als Unverletzlichkeit der Rechtsgüter der Einzelnen wie auch des Staates und seiner Einrichtungen sowie der Rechtsordnung insgesamt zu verstehen. Die Ausnahmebestimmung dient der Geheimhaltung von Massnahmen, die von der Regierung getroffen oder in Betracht gezogen werden, um die Verteidigung des Landes gegen ausländische Mächte sicherzustellen. Schutzbedürftig können auch Informationen über die Organisation, die Tätigkeit und Strategie von Behörden mit Sicherheitsaufgaben, Beschreibungen von Amtsgebäuden oder Angaben zu Aufgaben der Angestellten sein (STEIMEN, a.a.O., Art. 7 Rz. 21 f.). Allerdings muss auch bei legitimen Sicherheitszwecken sorgfältig geprüft werden, ob die Offenlegung der verlangten Dokumente die öffentliche Sicherheit ernsthaft gefährden könnte (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 7 Rz. 26, 28).

**4.2.2** Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ kann der Zugang ausserdem eingeschränkt oder verweigert werden, wenn die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können. Vor allem Berichte und Notizen, in denen die internationale Lage analysiert wird oder aus denen die Aussenpolitik der Regierung hervorgeht, können darunter fallen (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 7 Rz. 32).

**4.2.3** Eine Verweigerung des Zugangs ist sodann möglich, wenn die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen Kantonen beeinträchtigt werden können (Art. 7 Abs. 1 Bst. e BGÖ). Damit soll jedoch vor allem berücksichtigt werden, dass gewisse Kantone kein Öffentlichkeitsprinzip kennen oder dieses anders definieren. Folglich ist die Ausnahmebestimmung primär auf Dokumente anwendbar, die von einem Kanton erstellt wurden, der einen weniger weit gehenden Zugang zu amtlichen Dokumenten kennt als der Bund (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 7 Rz. 35 ff.; STEIMEN, a.a.O., Art. 7 Rz. 28).

**4.3** Aufgrund des in Art. 6 Abs. 1 BGÖ festgeschriebenen Öffentlichkeitsprinzips besteht eine Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Dies führt zu einer Umkehr der Beweislast. Zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs muss die Behörde deshalb beweisen, dass die in Art. 7 und 8 BGÖ aufgestellten Ausnahmefälle gegeben sind (vgl. Art. 12 Abs. 4 BGÖ; BVGE 2011/52 E. 6; eingehend aus der neueren Praxis Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5489/2012 vom 6. Oktober 2013 E. 4-7; MAHON/GONIN, in: Kommentar BGÖ, Art. 6 Rz. 11; Botschaft zum BGÖ, BBI 2003 2002).

**4.4** Nachfolgend ist für die in Frage stehenden Dokumente gesondert zu prüfen, ob die von der Vorinstanz geltend gemachten Ausnahmetatbestände von Art. 7 Abs. 1 Bst. c, d und e BGÖ nachgewiesen sind. Diese Prüfung hat dabei unabhängig von einem allfälligen Klassifizierungsvermerk zu erfolgen (vgl. oben E. 3.2 und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3122/2014 vom 24. November 2014 E. 5.3.1). In einem weiteren Schritt ist gegebenenfalls zu prüfen, ob gestützt auf die Ausnahmebestimmungen die vollständige Verweigerung des Zugangs zu den einzelnen Dokumenten verhältnismässig ist. Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass die von der Behörde gewählte Verwaltungsmassnahme für das Erreichen des Zieles geeignet, notwendig und für die Betroffenen zumutbar ist. Die Verwaltungsmassnahme darf nicht einschneidender sein als erforderlich und hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3122/2014 vom 24. November 2014 E. 4.5, A-3122/2014 vom 24. November 2014 E. 4.5 und A-3631/2009 vom 15. September 2009 E. 3.4.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 581ff.).

**4.4.1** Bezüglich Ziff. 1.1 (Anzahl Partnerdienste) von Begehren A weist die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung darauf hin, dass dem Gesuchsteller im Rahmen des Schlichtungsverfahrens mitgeteilt worden sei, dass der NDB Kontakte zu über 100 ausländischen Diensten unterhalte, womit ihm Kenntnis der massgeblichen Grössenordnung gegeben worden sei. Zu betonen bleibe, dass die genaue Zahl auch in den früheren Jahren nicht publiziert worden sei (z.B. Rechenschaftsbericht fedpol 2008: "mehr als 110 Kontakte"). Als amtliches Dokument dazu wird eine als "GEHEIM" klassifizierte Liste der regelmässigen Auslandkontakte des zivilen und militärischen Nachrichtendienstes des Bundes 2012 erwähnt. Der Beschwerdeführer hält seinerseits in seiner Beschwerde allgemein fest, es gehe nicht darum, über konkrete Operationen oder inhaltliche Details Auskunft zu erhalten; im Vordergrund stünden rein quantitative Angaben.

Mit der von der Vorinstanz bekanntgegebenen massgeblichen Grössenordnung muss es vorliegend sein Bewenden haben. Denn die in der erwähnten Liste der regelmässigen Auslandkontakte mit dazugehörigem Bundesratsantrag und Beschlussfassung enthaltenen detaillierten Angaben zu verschiedenen Arten von Kontakten mit unterschiedlichen Gremien betreffen die innere und äussere Sicherheit sowie die aussenpolitischen Interessen und internationalen Beziehungen der Schweiz, sodass ein Zugang dazu aufgrund von Art. 7 Abs. 1 Bst. c und d BGÖ zu verweigern ist.

**4.4.2** Zu Ziff. 1.2 (Zahlen der ein- und ausgehenden Meldungen) hält die Vorinstanz fest, dass der ehemalige Inlandnachrichtendienst DAP jeweils diesbezügliche Kennzahlen publiziert habe, während der ehemalige Auslandnachrichtendienst SND zu keinem Zeitpunkt entsprechendes Zahlenmaterial veröffentlicht habe. In der als "VERTRAULICH" klassifizierten Zusammenstellung "Estimation de nombre de communications avec les services partenaires du SRC" vom 31. August 2012 seien die gerundeten Gesamtzahlen der Ein- und Ausgänge für das Jahr 2011 des NDB enthalten. Würden nun die Gesamtzahlen 2011 publiziert, liesse sich anhand der veröffentlichten und damit bekannten Zahlen des ehemaligen Inlandbereichs direkt und vergleichsweise genau auf die Ein- und Ausgangszahlen des Auslandbereichs schliessen. Mit der Gewährung von Zugang zu diesem Zahlenmaterial erhielten deshalb beispielsweise auch ausländische Nachrichtendienste Kenntnis darüber, ob und in welchem Verhältnis der NDB insgesamt mehr Meldungen erhalte oder weitergebe. Da der nachrichtendienstliche Informationsaustausch im internationalen Bereich nicht auf einem Rechtsanspruch beruhe, sondern sich diesbezüglich schwergewichtig am Prinzip des Gebens und Nehmens orientiere, sei es für jeden Dienst

von vitalem Interesse zu wissen, ob er bei diesem "Tauschgeschäft" allenfalls für seine eigenen Informationen mehr Gegenleistung erhalten könnte.

Mit der Gewährung des Zugangs zum fraglichen Zahlenmaterial würde die Position des NDB beim internationalen Informationsaustausch entscheidend geschwächt. Damit hat die Vorinstanz dargetan, dass diesbezüglich zumindest die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ erfüllt ist.

**4.4.3** Hinsichtlich Ziff. 1.3 führt die Vorinstanz aus, zum Zeitpunkt der Einreichung des Einsichtsgesuchs habe der NDB über kein amtliches Dokument mit Zahlen zu erteilten Aufträgen im Bereich Extremismus und Proliferation verfügt. Es sei unbestritten, dass das gewünschte Zahlenmaterial ganz oder teilweise aus den vorhandenen Informationssystemen hätte gewonnen werden können, doch wäre dabei der Umfang eines einfachen elektronischen Vorgangs im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ um ein Vielfaches überschritten worden.

Die Abgrenzung, wann ein Vorgang noch als einfach bezeichnet werden kann und wann nicht mehr, ist noch nicht abschliessend geklärt (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-931/2014 vom 9. Dezember 2014 E. 8.3; ROBERT BÜHLER, in: Basler Kommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 18). Im vorliegenden Fall sind jedenfalls die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Zugang zu einer verlässlichen, noch zu erstellenden Liste nach Art. 5 Abs. 2 BGÖ als nicht erfüllt zu erachten. Zu Recht weist die Vorinstanz in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Hinweis des EDÖB auf das Controlling bei öffentlichen Beschaffungen nicht zielführend ist, da es in keinerlei Zusammenhang mit nachrichtendienstlicher Informationsbeschaffung steht.

**4.4.4** Mit Bezug auf Ziff. 1.4 und Ziff. 1.5 bringt die Vorinstanz vor, es bedürfe keiner näheren Erläuterung, dass Listen mit Namen von (auch operativ tätigen) Mitarbeitenden eines Nachrichtendienstes nicht offengelegt werden können. Dem ist ohne weiteres beizupflichten. Nach Auffassung der Vorinstanz scheidet auch Zugang in anonymisierter Form aus, weil schon alleine die Kenntnis über die Zahl der Mitarbeiter auf Bundesebene oder in den jeweiligen Kantonen Rückschlüsse auf die operativen Fähigkeiten des NDB zulasse. Damit werde dieser für Aussenstehende kalkulierbar, und verbotene Aktivitäten seien leichter zu planen oder umzusetzen. Auch wachse die Gefahr, dass sich einschlägige Personen oder Gruppierungen bewusst in der Schweiz einnisteten oder ihren Aufenthaltsort in

der Schweiz dorthin verlegten, wo sie wenig(er) nachrichtendienstliche Aufklärung zu befürchten hätten. Deshalb seien die entsprechenden Dokumente mit dem Vermerk "VERTRAULICH" versehen. Hinsichtlich der Liste von NDB-Mitarbeitenden in den Kantonen hat die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 1. Mai 2014 ergänzend nachgetragen, dass bei den kantonalen Polizeikorps, der Staatsanwaltschaft Basel sowie der Stadtpolizei Zürich 84 Nachrichtendienststellen in enger Zusammenarbeit mit dem NDB arbeiten und für diesen Aufträge erledigen. Der Beschwerdeführer bringt in seinen Bemerkungen vom 27. Mai 2014 vor, die Verweigerung der Aufschlüsselung der Zahl der Mitarbeitenden nach Kantonen sei für ihn insofern unverständlich, als verschiedene Kantone die Zahlen zum Staatsschutz öffentlich kommunizierten. So habe er im Rahmen einer Recherche zur Thematik von 11 Kantonen sowie der Stadt Zürich eine Antwort auf die Frage nach den Staatsschutzstellen erhalten. Mehrere Kantone wiederum hätten ihn an den NDB als zuständige Auskunftsstelle verwiesen.

Ein Blick in die je als "VERTRAULICH" klassifizierten Dokumente Übersicht "Staatsschutzbeiträge an die Kantone 2011" bzw. Navigationsbericht Mitarbeiterstand (Stand der Anzahl Mitarbeiter Januar - August 2012) zeigt, dass mit der Zugänglichmachung der Übersicht, auf der die Namen der Mitarbeitenden zu löschen sind, und des Navigationsberichts die vom Beschwerdeführer geforderte Klarheit und Transparenz geschaffen werden kann, ohne dass dadurch die Sicherheit oder Interessen der Schweiz oder die Beziehungen zu den Kantonen gefährdet bzw. beeinträchtigt werden. Allein mit der Aufschlüsselung der Mitarbeiterzahl auf die Kantone und der Angabe des Stellenetats auf Bundesebene werden weder Schwächen des NDB sichtbar noch können dessen operative Fähigkeiten in einem Mass beeinträchtigt werden, die eine Ausnahme nach Art. 7 BGÖ rechtfertigen liesse. Dies umso weniger, als in den jeweiligen Beständen keine eigentlichen Schwachstellen auszumachen sind und beinahe die Hälfte der Kantone die sie betreffenden Zahlen offenbar ohnehin bekanntgeben.

**4.4.5** Bezüglich Begehren B (Aufarbeitung "Fichenaffäre") weist die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung schliesslich darauf hin, dass das entsprechende Dokument 2.1 (Kennzahlen des NDB zur Qualitätssicherung ISIS; 2. Quartal 2012) als "VERTRAULICH" gelte und im Auftrag eines Organs der Bundesversammlung erhoben worden sei. Mit diesen Argumenten allein vermag die Vorinstanz keine Ausnahme vom Recht auf Zugang zu begründen (vgl. oben E. 3.1 und E. 3.2). Sollte der Quartalsbericht bzw. das dessen Grundlage bildende Zahlenmaterial dem BGÖ unterste-

hen, wäre der Zugang nach Ansicht der Vorinstanz aus Gründen der inneren und äusseren Sicherheit (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ) zu verweigern. Denn die fraglichen Unterlagen – die ohne einschlägigen fachlichen Hintergrund weitgehend unverständlich bleiben dürften – seien sehr detailliert und liessen bei gegebener Sachkunde direkte Rückschlüsse auf den Wissensstand des NDB (mitinbegriffen dessen Veränderungen) und damit auch auf Bearbeitungsschwerpunkte bzw. den als geheim klassifizierten Grundauftrag zu. Hinsichtlich des Zugangs zu Zahlenmaterial über das Informationssystem ISIS hat die Vorinstanz den EDÖB im Rahmen des Schlichtungsverfahrens auf den zwischenzeitlich publizierten und frei zugänglichen Jahresbericht 2012 der Geschäftsprüfungskommission und der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte hingewiesen, in dem gemäss Beurteilung des NDB und namentlich unter Verweis auf Ziff. 4.3.1 des Jahresberichts die Fragen des Gestuchstellers umfassend beantwortet werden. Der Beschwerdeführer räumt in seiner Beschwerde ein, tatsächlich habe die Geschäftsprüfungsdelegation als parlamentarische Oberaufsicht teilweise Zahlen veröffentlicht. Allerdings sei es denkbar oder sogar wahrscheinlich, dass die amtlichen Dokumente dazu weiteres Zahlenmaterial enthielten, welches für die Öffentlichkeit von Interesse sein könnte. Wie es sich damit verhält, kann offen bleiben. Denn die Vorinstanz hat dargetan, dass eine Kenntnisnahme vom Inhalt der ersuchten Dokumente es ausländischen Nachrichtendiensten allenfalls ermöglichen würde, konkrete Inhalte von Aktivitäten des NDB sowie Stärken und Schwächen ausfindig zu machen, so dass bei einer Veröffentlichung dieser Unterlagen die innere und äussere Sicherheit gefährdet werden könnte. Damit hat die Vorinstanz Begehren B zu Recht gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ abgewiesen.

**4.5** Aus dem Gesagten folgt, dass die Beschwerde in dem Sinne teilweise gutzuheissen und Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung zu ergänzen ist, als die Vorinstanz anzuweisen ist, dem Beschwerdeführer auch Einsicht zu geben in die Übersicht "Staatsschutzbeiträge an die Kantone 2011" (Namen der Mitarbeitenden gelöscht) sowie in den Navigationsbericht Mitarbeiterstand (Stand der Anzahl Mitarbeiter Januar - August 2012). Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

## **5.**

**5.1** Die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

Vorliegend obsiegt der Beschwerdeführer nur teilweise, weshalb ihm in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG die Hälfte der Kosten aufzuerlegen sind. Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 1'000.– festgelegt, wovon der Beschwerdeführer Fr. 500.– zu tragen hat. Dieser Betrag ist dem Kostenvorschuss zu entnehmen und der Restbetrag von Fr. 500.– dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten. Der Vorinstanz können keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

**5.2** Nach Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) kann die Beschwerdeinstanz der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen. Da der Beschwerdeführer indes nicht anwaltlich vertreten ist und ihm keine notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten entstanden sind, ist auf das Zusprechen einer Parteientschädigung zu verzichten.

### **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird in dem Sinne teilweise gutgeheissen und Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung ergänzt, als die Vorinstanz angewiesen wird, dem Beschwerdeführer auch Einsicht zu geben in die Übersicht "Staatschutzbeiträge an die Kantone 2011" (Namen der Mitarbeitenden gelöscht) sowie in den Navigationsbericht Mitarbeiterstand (Stand der Anzahl Mitarbeiter Januar - August 2012). Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 1'000.– festgelegt und dem Beschwerdeführer im Betrag von Fr. 500.– auferlegt. Der Differenzbetrag von Fr. 500.– zum geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'000.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat er dem Bundesverwaltungsgericht seine Kontoangaben mitzuteilen.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. Mrs; Einschreiben)
- das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS (Gerichtsurkunde)
- den EDÖB (zur Kenntnis)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

André Moser

Pascal Baur

**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 Rechtschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: