



Urteil vom 24. November 2014

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter André Moser, Richter Jürg Steiger,
Gerichtsschreiberin Laura Bucher.

Parteien

A. _____ , (...)
Beschwerdeführer,

gegen

**Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevöl-
kerungsschutz und Sport VBS,**
Schwanengasse 2, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten nach BGÖ
(Einsichtnahme in die Inspektionsberichte der Nachrichten-
dienst-Aufsicht).

Sachverhalt:**A.**

Am 16. Oktober 2012 ersuchte A._____, Journalist bei (...), beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) um Einsicht in sämtliche Berichte der Aufsicht über den Nachrichtendienst (ND-Aufsicht) aller vorhandenen Jahre. Nachdem das VBS A._____ eine Liste der abgeschlossenen Berichte der nachrichtendienstlichen Aufsicht im Generalsekretariat VBS zugestellt hatte, präzisierte er am 1. November 2012 sein Begehren bzw. stellte ein neues Gesuch. Darin forderte A._____ Einsicht in Titelblatt, Inhaltsverzeichnis, Zusammenfassung und/oder Management Summary sowie die vorgeschlagenen Massnahmen sämtlicher abgeschlossener Berichte gemäss Liste des VBS. Aus Verständnis für die Klassifikation der Berichte verzichtete er auf die Anfrage, die Berichte komplett einsehen zu dürfen. Am 23. November 2012 lehnte das VBS den Zugang zu den fraglichen Dokumenten im Wesentlichen mit Hinweis auf die Ausnahmebestimmungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. a, b, c und d BGÖ ab.

B.

Am 7. Dezember 2012 reichte A._____ beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) ein Schlichtungsgesuch nach Art. 13 BGÖ ein. Am 7. April 2014 erliess der EDÖB eine Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ zum Schlichtungsantrag und empfahl dem VBS, dem Antragsteller mit Ausnahme des Berichts B Zugang zu den verlangten Berichten im verlangten Umfang zu gewähren. Andernfalls solle es innert 20 Tagen eine Verfügung erlassen. Als Begründung führte er im wesentlichen an, das VBS habe mit dem Pauschalverweis auf Art. 7 Abs. 1 Bst. a-d BGÖ den Beweis über das Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu den Berichten nicht erbracht. Zudem habe es dem Umstand, dass der Antragsteller sein ursprüngliches Gesuch weitgehend eingeschränkt habe, nicht berücksichtigt.

C.

In Anwendung von Art. 15 BGÖ erliess das VBS am 8. Mai 2014 eine Verfügung und wies das Auskunftsgesuch von A._____ vollständig ab. Die Tätigkeiten des Staatsschutzes würden bedingen, dass bestimmte Informationen geheim gehalten werden. Die Konstellation im Bereich der Auf-

sicht über den Staatsschutz sehe vor, dass die Nachrichtendienste zugunsten des rechtsstaatlichen Aufsichtsinteresses einerseits gegenüber der Dienstaufsicht und andererseits gegenüber der parlamentarischen Aufsicht auf den Schutz durch Geheimhaltung verzichteten. Durch den Zugang Dritter zu Inspektionsberichten werde das Vertrauen auf die Wahrung der Geheimhaltung gegenüber Dritten erschüttert. Damit bestehe das ernsthafte Risiko, dass der Informationsfluss zwischen den Aufsichtsorganen und den beaufsichtigten Diensten künftig gestört und das Vertrauensverhältnis beeinträchtigt werde, sodass die Akteure ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen könnten. Teilweise seien die Berichte zudem GEHEIM klassifiziert und könnten detaillierte Erkenntnisse über die Arbeitsweise der Nachrichtendienste sowie ihre Ressourcen und internen Abläufe geben.

D.

Gegen diese Verfügung erhebt A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 6. Juni 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, die Verfügung mit Ausnahme von Ziff. 1 Bst. b (betrifft Bericht B) aufzuheben und ihm Zugang zu Titelblatt, Inhaltsverzeichnis, Zusammenfassung und/oder Management Summary sowie den vorgeschlagenen Massnahmen zu den Berichten A und C bis K zu gewähren. Soweit das VBS Dritten in grösserem Umfang Zugang zu den Berichten gewährt habe, sei ihm dieser entsprechend auch zu gewähren. Zur Begründung bringt er vor, der Bericht C sei bereits einer anderen Person zugänglich gemacht worden. Die Verweigerung des Zugangs zum Bericht C widerspreche deshalb dem Prinzip "access to one – access to all". Die Verweigerung der Herausgabe der weiteren Berichte im verlangten reduzierten Umfang (lediglich Titelblatt, Inhaltsverzeichnis, Zusammenfassung und/oder Management Summary sowie Massnahmen) sei nicht begründet und unverhältnismässig. Das VBS mache keine konkreten Ausnahmetatbestände geltend, die vorgebrachten Risiken seien schwammig und allgemeiner Natur. Damit habe das VBS den Beweis der Ausnahme zum Öffentlichkeitsprinzip nicht erbracht. Mit der blossen Klassifizierung von Dokumenten könne das Öffentlichkeitsprinzip nicht ausser Kraft gesetzt werden.

E.

In seiner Vernehmlassung vom 17. Juli 2014 beantragt das VBS (nachfolgend: Vorinstanz), die Beschwerde abzuweisen. Es bestehe das Risiko, dass der mangels effektiver Aufsicht geschwächte Nachrichtendienst die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht schützen könne. Die

Bekanntgabe von Teilen der Berichte führe zu einer Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz, weil detaillierte Auskünfte über die Stärken und Schwächen des Nachrichtendienstes veröffentlicht würden. Mit Schreiben vom 11. August 2014 hat der Beschwerdeführer auf das Einreichen einer abschliessenden Stellungnahme verzichtet.

F.

Auf die weiteren Ausführungen wird – soweit entscheiderelevant – in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Das VBS ist eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 16 Abs. 1 BGÖ).

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3 Gemäss Art. 48 VwVG ist zur Beschwerde legitimiert, wer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme hatte (formelle Beschwer, Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und zudem ein schutzwürdiges – also rechtliches oder tatsächliches – Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG). Der Beschwerdeführer ist im vorinstanzlichen Verfahren mit seinem Einsichtsgesuch nicht durchgedrungen und als Adressat durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Er ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert.

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

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.

3.1 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; PASCAL MAHON/OLIVER GONIN, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, 2008 [nachfolgend: 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-2064/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 3).

3.2 Das BGÖ gilt für die gesamte Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Da das VBS 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.

3.3 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 Erfül-

lung 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 Öffentlichkeitsgesetz 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). Im vorliegenden Fall verlangt der Beschwerdeführer Einsicht in diverse Berichte der Aufsicht über den Nachrichtendienst des Bundes. Die Qualifikation aller in Frage stehenden Berichte (Berichte A sowie C bis K) als amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 BGÖ wird zu Recht nicht bestritten und ist folglich zu bejahen.

3.4 Zusammenfassend ergibt sich, dass für die Auskunftserteilung im vorliegenden Fall die Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes anzuwenden sind. Nachfolgend ist zu prüfen, ob 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-4962/2012 vom 22. April 2013 E. 4). 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 Zu-

gang 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: Urs Maurer-Lambrou/Gabor-Paul Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl., Basel 2014 [nachfolgend: Basler Kommentar BGÖ], Art. 7 Rz. 9 ff.).

4.2.1 Eine Ausnahme vom Prinzip der Öffentlichkeit liegt vor, wenn durch den Zugang die freie Meinungs- und Willensbildung einer diesem Gesetz unterstellten Behörde, eines anderen legislativen oder administrativen Organs oder einer gerichtlichen Instanz wesentlich beeinträchtigt werden kann (Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Der Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung soll verhindern, dass die Verwaltung durch eine verfrühte Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter allzu starkem Druck der Öffentlichkeit gerät, wodurch die Bildung einer eigenen Meinung und eines eigenen Willens verhindert werden könnte. Die Behörden sollen ihre Entscheidungen vorbereiten, ihre Arbeit planen, ihre Strategie festlegen, Alternativen prüfen und Vereinbarungen aushandeln können, ohne dem Druck der Medien oder der öffentlichen Meinung ausgesetzt zu sein (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 7 Rz. 13). Bei der Beurteilung dieses Tatbestands ist zu beachten, dass eine wesentliche Beeinträchtigung der freien Willensbildung erforderlich ist, es genügt also nicht jede Beeinträchtigung (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 7 Rz. 15 f.; zum Ganzen auch BVGE 2011/52 E. 6.1). So entschied das Bundesverwaltungsgericht, das blosse Risiko, eine heftige und möglicherweise kontroverse öffentliche Auseinandersetzung zu provozieren, sei kein Verweigerungsgrund (BVGE 2011/52 E. 6.1.5 m.H.).

4.2.2 Ebenso soll durch die Einschränkung, den Aufschub oder die Verweigerung des Zugangs die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen nicht beeinträchtigt werden (Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ). Dazu gehören zum Beispiel Aufsichtsmassnahmen oder Inspektionen der Steuerbehörden. Die Ausnahme kann dann angerufen werden, wenn durch die Zugänglichmachung bestimmter Informationen, die eine Massnahme vorbereiten, die betreffende Massnahme ihr Ziel mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr bzw. nicht vollumfänglich erreichen würde (Botschaft zum BGÖ, BBI 2003 2009; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 7 Rz. 23 ff.). Die Geheimhaltung der Informationen muss Bedingung für den Erfolg der entsprechenden Massnahme bilden. Dies ist

nicht der Fall bei einem Bericht über eine bereits erfolgte Inspektion oder wenn Massnahmen noch gar nicht beschlossen sind und erst erörtert werden (STEIMEN, a.a.O., Art. 7 Rz. 19 mit Hinweisen).

4.2.3 Ausserdem kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn durch seine Gewährung die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ). 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).

4.2.4 Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ kann der Zugang sodann 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).

4.2.5 Eine Verweigerung des Zugangs ist zudem 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 amt-

lichen 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 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe in der angefochtenen Verfügung nicht dargelegt, wie weit die verlangte Herausgabe von Zusammenfassungen und Angaben über Massnahmen die Arbeit des Staatsschutzes empfindlich stören oder erschweren sollte. Es sei nicht klar, auf welche Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 BGÖ die Vorinstanz ihre Verweigerung konkret stütze. Die Vorinstanz erwägt in der angefochtenen Verfügung, im vorliegenden Fall würden die Ausnahmetatbestände von Art. 7 Abs. 1 Bst. a, b, c und d BGÖ vorliegen. In der Vernehmlassung im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht begründet sie die Verweigerung des Zugangs zu den Berichten vor allem mit Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ. Bezüglich Bericht I seien zusätzlich auch Bst. d und bezüglich Bericht K Bst. e einschlägig.

4.5 Nachfolgend ist für die in Frage stehenden Berichte gesondert zu prüfen, ob die von der Vorinstanz geltend gemachten Ausnahmetatbestände von Art. 7 Abs. 1 BGÖ nachgewiesen sind. In einem weiteren Schritt ist zu prüfen, ob gestützt auf die Ausnahmebestimmungen die vollständige Verweigerung des Zugangs zu den einzelnen Berichten 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 (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 581ff.; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3631/2009 vom 15. September 2009 E. 3.4.1).

5.

5.1 Bezüglich der Berichte A, C, D, E, G und H beruft sich die Vorinstanz insbesondere auf Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ. Die Berichte würden Auskünfte über die operative Tätigkeit des Nachrichtendienstes (ND) liefern. Würden diese Informationen veröffentlicht, würden z.B. ausländische Nachrichtendienste über die Stärken und Schwächen des ND und deren Tätigkeiten informiert, was die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden könnte.

5.1.1 In *Bericht A* erstattet die nachrichtendienstliche Aufsicht Bericht zu den dem Vorsteher des VBS zur Verfügung gestellten Dokumenten über die Tätigkeit zur Wahrung der inneren Sicherheit des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP). Die Aufsichtsbehörde hat untersucht, ob die Dokumente den geltenden Rechtsgrundlagen und Weisungen entsprechen. Der Bericht enthält detaillierte Angaben über den Inhalt der Tätigkeiten und Instrumente des DAP wie z.B. die Beobachtungslisten, die Berichte über präventive Operationen und Fahndungsprogramme und die Auslandkontakte. Da Inhalte und Erkenntnisse von Operationen und Massnahmen im Bericht detailliert wiedergegeben werden, würden effektiv Informationen veröffentlicht, die dem Schutz der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz dienen. Die Vorinstanz hat folglich nachgewiesen, dass bezüglich des Berichts A die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ erfüllt ist.

Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit erscheint jedoch die Gewährung des Zugangs zu Titelblatt, Inhaltsverzeichnis, Zusammenfassung, sowie Zusammenfassung der Empfehlungen und Stellungnahmen (Anhang 1) gerechtfertigt, da diese Teile des Berichts keine detaillierten Informationen über die konkreten Tätigkeiten und Erkenntnisse des DAP liefern, welche bei Veröffentlichung die Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz gefährden könnten. Die zugänglich zu machenden Teile des Berichts A enthalten vielmehr allgemeine Ausführungen zur Gesetzmässigkeit der Informationen des DAP und zum Ablauf der aufsichtsrechtlichen Prüfung dieser Informationen.

5.1.2 Die *Berichte D und G* geben detailliert Auskunft über die vom Nachrichtendienst den politischen Behörden abgegebenen Hauptprodukte und über dessen operative Tätigkeiten. Gemäss Angaben der Vorinstanz würden bei einer Veröffentlichung von Informationen aus diesen Berichten u.a. ausländische Nachrichtendienste über die Stärken und Schwächen

des schweizerischen Nachrichtendienstes informiert, weshalb die Vorinstanz überzeugend dargelegt hat, dass auch bezüglich dieser Berichte Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ erfüllt ist.

Da Titelblatt und Inhaltsverzeichnis keine die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdenden Informationen enthalten, sind diese Teile der beiden Berichte dem Beschwerdeführer jedoch gestützt auf das Prinzip der Verhältnismässigkeit zugänglich zu machen.

5.1.3 Die *Berichte C, E und H* betreffen die Datenbearbeitung im Informationssystem ISIS-NT "Staatsschutz". Im *Bericht C* prüft die Aufsichtsbehörde die Rechtmässigkeit der Datenbearbeitung im System ISIS-NT "Staatsschutz" des DAP und in den *Berichten E und H* den Um- und Ausbau desselben Systems sowie die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Bericht C. Alle drei Berichte enthalten teilweise detaillierte Informationen über die Funktionsweise des nachrichtendienstlichen Informationssystems ISIS. Des weiteren enthalten die Berichte Erkenntnisse und Massnahmen, welche Schwächen in der Organisation der mit den nachrichtendienstlichen Aufgaben betrauten Organe sowie im Informationssystem ISIS aufzeigen und beheben sollen. Die Veröffentlichung all dieser Informationen könnte die Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz gefährden, womit das Vorliegen des Ausnahmetatbestandes von Art. 7 Abs. 1 Bst. c ebenfalls nachgewiesen ist (vgl. für den Bericht C Empfehlung des EDÖB vom 18. November 2010).

Auch hier ist jedoch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten und der Zugang zu den amtlichen Dokumenten nur soweit einzuschränken, wie die öffentliche Sicherheit gefährdet werden könnte. Aus diesem Grund sind dem Beschwerdeführer aus den *Berichten E und H* jeweils das Titelblatt und das Inhaltsverzeichnis ohne die gesamte Ziff. 3 auszuhändigen. Diese Teile der Berichte E und H enthalten keine Informationen, bei denen die Geheimhaltungsinteressen überwiegen.

Wie die Vorinstanz einräumt, wurden Teile des *Berichts C* gestützt auf die Empfehlung des EDÖB vom 18. November 2010 einem anderen Geschworenen zugänglich gemacht. Der Beschwerdeführer macht geltend, gestützt auf Art. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 24. Mai 2006 (VBGÖ, SR 152.31) stehe ihm der Zugang in demselben Umfang auch zu. Entgegen den Vorbringen der Vorinstanz würden die Ausnahmebestimmungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. a bis d BGÖ dem Grundsatz "access to one – access to all" nicht vorgehen. Wie es

sich damit verhält, kann offen bleiben, da dem Beschwerdeführer im vorliegenden Fall bereits gestützt auf das Verhältnismässigkeitsprinzip in dem in der Empfehlung des EDÖB vom 18. November 2010 erwähnten Umfang sowie zusätzlich in Teile des Inhaltsverzeichnisses des Berichts C Einsicht zu gewähren ist. Dem Beschwerdeführer sind somit das Titelblatt, das Inhaltsverzeichnis ohne die gesamte Ziff. 3, das Abkürzungsverzeichnis, die Zusammenfassung, die Ziff. 2 (Auftrag und Prüfungsdurchführung), der Anhang 1 (gesetzliche Grundlagen) und der Anhang 4 (Tabelle der rechtlichen Anforderungen, Prüfpunkte) des Berichts C zu zeigen.

5.2 Bezüglich der *Berichte I und K* beruft sich die Vorinstanz zusätzlich zum Ausnahmetatbestand der Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 Bst. c) auf die Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen und internationalen Beziehungen (Bst. d, betrifft Bericht I) sowie auf die Beeinträchtigung der Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen (Bst. e, betrifft Bericht K).

5.2.1 *Bericht I* betrifft die Inspektion des Militärischen Nachrichtendienstes (MND) und dessen Zusammenarbeit mit dem NDB. Es ist nachvollziehbar, dass die im Bericht enthaltenen Informationen zu den Verwaltungsvereinbarungen zwischen den beiden Nachrichtendiensten und ausländischen Partnern sowie zur Datenverwaltung und zur Zusammenarbeit die innere und äussere Sicherheit sowie die aussenpolitischen Interessen und internationalen Beziehungen der Schweiz betreffen (vgl. auch oben E. 5.1.1), weshalb die Vorinstanz das Vorliegen von Art. 7 Abs. 1 Bst. c und d BGÖ nachgewiesen hat.

Weil jedoch das Titelblatt und das Inhaltsverzeichnis mit Ausnahme der Ziff. 3.5 keine sensiblen Informationen enthalten, die die Interessen der Schweiz gefährden könnten, sind diese Teile des Berichts dem Beschwerdeführer gestützt auf das Verhältnismässigkeitsprinzip zugänglich zu machen.

5.2.2 Im *Bericht K* wird die Zusammenarbeit zwischen dem NDB und den Kantonen, welche teilweise eigene ND unterhalten, untersucht und erläutert. Die Vorinstanz macht geltend, wenn die Bundesaufsicht über die ND nicht gewährleisten könne, dass Informationen nicht an die Öffentlichkeit gelangen, würden die kantonalen ND sowohl gegenüber der Aufsicht als auch gegenüber dem NDB zurückhaltend informieren. Dadurch könnten die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen beeinträchtigt und die

nachrichtendienstliche Tätigkeit in ihrer Gesamtheit geschwächt werden. Weil die Veröffentlichung des Berichts die Wirksamkeit der Aufsicht über die nachrichtendienstliche Tätigkeit und damit die Arbeit der ND gefährden könnte, ist die innere und äussere Sicherheit der Schweiz gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ effektiv betroffen. Dass die mangelnde Geheimhaltung der Erkenntnisse zu den kantonalen ND die Beziehungen zwischen Bund und insbesondere Kantonen, welche kein Öffentlichkeitsgesetz kennen, beeinträchtigen könnte, liegt ebenfalls auf der Hand. Folglich ist die Offenlegung des Berichts gestützt auf die erwähnten Ausnahmebestimmungen des BGÖ grundsätzlich zu verweigern.

Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips ist jedoch das Titelblatt zu veröffentlichen.

5.3 Die *Berichte F und J* sind GEHEIM klassifiziert. Gemäss den Vorbringen der Vorinstanz enthalten die Berichte sensible Informationen, die bei Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen könnten.

5.3.1 Gemäss Art. 5 der Verordnung über den Schutz von Informationen des Bundes (SR 511.411, Informationsschutzverordnung, abgekürzt ISchV) werden Informationen klassifiziert, deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann. Dabei handelt es sich namentlich um Informationen, deren Bekanntwerden die Sicherheit der Bevölkerung, die Sicherheit von landeswichtigen Führungs- und Infrastrukturanlagen, die Aufgabenerfüllung von Bundesverwaltung und Armee, die aussenpolitischen Interessen oder internationalen Beziehungen der Schweiz oder die Geheimhaltung von operativen Mitteln und Methoden der Nachrichtendienste schwerwiegend gefährden kann. Die Erstellung, Bekanntgabe und das Zugänglichmachen klassifizierter Informationen sind auf ein Minimum zu beschränken. Bei Gesuchen um Zugang zu amtlichen Dokumenten überprüft die zuständige Stelle, unabhängig von einem allfälligen Klassifizierungsvermerk, ob der Zugang nach dem BGÖ zu gewähren, zu beschränken, aufzuschieben oder zu verweigern ist (Art. 13 Abs. 3 ISchV). Folglich ist die Klassifizierung der Berichte als GEHEIM nicht präjudiziell für die Frage des Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Es ist für amtliche Dokumente und damit auch für die beiden Berichte F und J unabhängig von der Klassifizierung zu prüfen, ob allfällige Geheimhaltungsinteressen im Sinne von Art. 7 BGÖ vorliegen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4500/2013 vom 27. Februar 2014, E. 3.6. mit weiteren Hinweisen).

5.3.2 Bericht F gibt Auskunft über die Prüfung von Leistungsvereinbarungen zwischen der Armee und dem NDB im Bereich der elektronischen Aufklärung bzw. ständigen Funkaufklärung. Da der Bericht die Schwerpunkte der Informationsbeschaffung enthält, würde eine Veröffentlichung und Bekanntgabe dieser Informationen die Kenntnisnahme durch ausländische Nachrichtendienste ermöglichen, was die innere und äussere Sicherheit der Schweiz gefährden könnte (Art. 7 Abs. 1 lit. c BGÖ). Bericht J durchleuchtet die internen Abläufe, die Auftragssteuerung, die Zusammenarbeit und den Einsatz von Ressourcen im NDB. Da dadurch Stärken und Schwächen des NDB sichtbar werden, könnte auch hier bei einer Veröffentlichung die innere und äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden.

Weil auch in diesem Fall das Prinzip der Verhältnismässigkeit einzuhalten ist, sind dem Beschwerdeführer von *Bericht F* das Titelblatt und das Inhaltsverzeichnis mit Ausnahme der gesamten Ziff. 3 sowie vom *Bericht J* das Titelblatt und das Inhaltsverzeichnis bis und mit Ziff. 3.2 zugänglich zu machen.

5.4 Aus dem Gesagten folgt, dass die Vorinstanz bezüglich der einzelnen Berichte spätestens in ihrer Vernehmlassung zwar nachweisen konnte, dass eine oder mehrere Ausnahmestimmungen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 BGÖ erfüllt sind. Gestützt auf das Verhältnismässigkeitsprinzip ist dem Beschwerdeführer jedoch dennoch eingeschränkter Zugang zu den einzelnen Berichten zu gewähren. Bei diesem Ergebnis ist die Beschwerde im Sinne der Erwägungen teilweise gutzuheissen.

6.

6.1 Die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, es handle sich um eine Vorinstanz (Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG). Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt der Beschwerdeführer nicht vollständig, weshalb ihm in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG reduzierte Kosten aufzuerlegen sind. Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 800.-- festgelegt; davon hat der Beschwerdeführer Fr. 200.-- zu tragen. Der Vorinstanz können keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der Differenzbetrag von Fr. 600.-- zum geleisteten Kostenvorschuss ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

6.2 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 teilweise gutgeheissen. Die Verfügung der Vorinstanz vom 8. Mai 2014 wird aufgehoben und die Vorinstanz angewiesen, dem Beschwerdeführer im Sinne der Erwägungen Zugang zu den betreffenden Dokumenten zu gewähren.

2.

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 800.-- festgelegt und dem Beschwerdeführer im Betrag von Fr. 200.-- auferlegt. Der Differenzbetrag von Fr. 600.-- zum geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 800.-- wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. ...; Gerichtsurkunde)
- den EDÖB (z.K.)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Kathrin Dietrich

Laura Bucher

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 Rechtsschrift 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: