

BVGer A-3122/2014 vom 24. November 2014

Bundesverwaltungsgericht, 2014-11-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-3122_2014

FR: TAF A-3122/2014 du 24 novembre 2014

IT: TAF A-3122/2014 del 24 novembre 2014

Regeste

Öffentlichkeitsprinzip

Erwägungen

E. 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).

E. 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).

E. 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.

E. 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 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 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.

E. 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. 4.1 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 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: 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 starken 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 blosses 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, BBl 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 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, BBl 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).

E. 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.

E. 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.

E. 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.

E. 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 ISI-S-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 Gesuchsteller 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.

E. 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).

E. 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.

E. 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.

E. 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.

E. 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).

E. 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.

E. 5.4

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

E. 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.

E. 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.