



Bern, 16. September 2014

Empfehlung

gemäss Art. 14 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung

zum Schlichtungsantrag von

X
(Antragsteller)

gegen

Nachrichtendienst des Bundes (NDB)

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Antragsteller (Journalist) hat am 28. Januar 2013 beim Nachrichtendienst des Bundes (NDB), gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3), wie folgt um Zugang zu amtlichen Dokumenten ersucht:
 - A. „Kriterienliste für die Triage zwischen ISIS^[1] und ISAS^[2] [nachfolgend Begehren A]
 - (1) Die aktuell gültige (bzw. zum Zeitpunkt der gewährten Einsicht gültige) Weisung des Direktors NDB bezüglich der Triage ISIS/ISAS von eingehenden Informationen im NDB inklusive von Anhängen der Weisung wie etwa einer Kasuistik oder dergleichen.
 - (2) Allfällige weitere zum genannten Zeitpunkt gültige Weisungen oder interne Dokumente, die die Triage sowie die weitere Bearbeitung der Daten in ISAS/ISIS betreffen.
 - (3) Die früheren, allenfalls in der Zwischenzeit revidierten Versionen der unter (1) und (2) genannten Dokumente ab 1.01.2010.“

¹ Informationssystem innere Sicherheit gemäss Art. 1 Bst. b der Verordnung über die Informationssysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (ISV-NDB; SR 121.2).

² Informationssystem äussere Sicherheit gemäss Art. 1 Bst. a der Verordnung über die Informationssysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (ISV-NDB; SR 121.2).



B. „Entwicklung Datenbestände in ISIS und ISAS [nachfolgend Begehren B]

(1) Genauer Datenbestand in ISIS inkl. Drittpersonen

Angaben bitte jeweils per 31. Dezember 2010, 2011 sowie 2012 gegliedert nach:

Anzahl Personen schweizerischer Nationalität oder ausländischer Nationalität oder Doppelbürger

Anzahl Organisationen mit schwergewichtigem Bezug zum Inland oder zum Ausland [...]

Anzahl Drittpersonen unterteilt nach schweizerischer oder ausländischer Nationalität oder Doppelbürger.

(2) Genauer Datenbestand in ISAS inkl. Drittpersonen

Angaben bitte jeweils per 31. Dezember 2010, 2011 sowie 2012 gegliedert nach:

Anzahl Personen schweizerischer Nationalität oder ausländischer Nationalität oder Doppelbürger

Anzahl Organisationen mit schwergewichtigem Bezug zum Inland oder zum Ausland [...]

Anzahl Drittpersonen unterteilt nach schweizerischer oder ausländischer Nationalität oder Doppelbürger.“

2. Mit E-Mail vom 21. Februar 2013 nahm der NDB Stellung zum Gesuch.

Zu Begehren A liess er dem Antragsteller einen „Auszug aus den Weisungen“ zukommen, welcher die jeweils anwendbaren Zuordnungskriterien nach Art. 19 Abs. 4 der Verordnung über den Nachrichtendienst des Bundes (V-NDB; SR 121.1) zur Zuordnung einer Information in ISIS oder ISAS konkretisiert.

Eine weitergehende Einsicht im Rahmen des Begehrens A, insbesondere in die gesamte Weisung bzw. in eine allfällige Kasuistik, lehnte der NDB unter Verweis auf Art. 7 Abs. 1 Bst. c und d BGÖ (Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit sowie der aussenpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz) ab. Er wies darauf hin, dass der vollständige Zugang zur Weisung oder die Einsicht in die Kasuistik ohne Weiteres konkrete Rückschlüsse auf die schwerpunktmässig bearbeiteten Aufgabengebiete sowie auf die Art und Weise der angewendeten Informationsbeschaffungsmassnahmen und deren Herkunft sowie auf die nachrichtendienstliche Arbeitsweise generell unter Einschluss des jeweiligen Wissensstandes zulassen würde. Daher sei der Zugang zu diesen („allesamt klassifizierten“) Dokumenten zu verweigern.

Zu Begehren B teilte der NDB dem Antragsteller mit, dass die verlangten Zahlen der Datenbestände in ISIS auf einem im Auftrag der Geschäftsprüfungsdelegation erstellten Bericht des NDB gründen. Das Öffentlichkeitsgesetz sei folglich gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ e contrario nicht anwendbar. Weiter wies der NDB in Bezug auf das Begehren B darauf hin, dass eine Statistik über die verlangten Datenbestände in der vom Antragsteller gewünschten Gliederung nicht vorliegen würde und auch nicht ohne Weiteres erstellt werden könne. Gleichwohl orientierte der NDB den Antragsteller wie folgt über die Entwicklung der Datenbestände in ISIS und ISAS:

Entwicklung der Datenbestände in ISIS:

	Ende 2010	Ende 2011	Ende 2012
Personen	48'664	43'312	37'772
Drittpersonen	34'795	12'053	7'252
Institutionen	16'314	15'338	10'890

Dazu verwies der NDB ausserdem auf den veröffentlichten Jahresbericht 2012 der



Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegationen unter Angabe der entsprechenden Fundstelle im Internet.³

Entwicklung der Datenbestände in ISAS:

Da es sich bei ISAS um einen Pilotbetrieb gemäss Art. 17a des Bundesgesetzes über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1) handle, sei bisher einzig im Zusammenhang mit dem erforderlichen Evaluationsbericht eine umfassende Auswertung vorgenommen worden. Aufgrund dessen nannte der NDB dem Antragsteller lediglich den Stand der Einträge vom 8. Mai 2012 aufgeschlüsselt nach „Personen“ (47'139) und „Entity (Firmen, Institutionen, Gruppen, Netzwerke)“ (21'443).

3. Mit E-Mail vom 21. Februar 2013 wandte sich der Antragsteller erneut an den NDB und ersuchte um präzisierende Informationen. Konkret ersuchte er um Mitteilung, aus welchen Weisungen genau ihm ein Auszug zu seinem Begehren A übermittelt wurde. Zudem müsse er davon ausgehen, dass es sich bei dem ihm übermittelten Auszug aus den Weisungen nur um einen Bruchteil der Informationen handle, welche er in seinem Zugangsgesuch heraus verlangt habe. Aus diesem Grund prüfe er die Einreichung eines Schlichtungsantrages an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter).
4. Am 21. Februar 2013 liess der NDB dem Antragsteller per E-Mail einige präzisierende Informationen zukommen.
Die fragliche Weisung trage den Titel „*Weisung des Direktors NDB betreffend die Abgrenzung der beim NDB eingehenden Informationen bezüglich ihres inhaltlichen Bezugs zur Schweiz (Kriterienliste gemäss Art. 19 Abs. 4 V-NDB)*“ und umfasse folgenden Inhalt:

Ziffer 1: Zweck der Weisung
Ziffer 2: Originäre BWIS-Daten
Ziffer 3: Triage In- / Auslandbezug
Ziffer 4: Der inhaltliche Bezug zur Schweiz (Erfassung ISIS)
Ziffer 5: Der inhaltliche Bezug zum Ausland (Erfassung ISAS)
Ziffer 6: Spezialregelungen
Ziffer 7: Inkrafttreten

Der Inhalt der Ziffern 2 - 5 sei ihm bereits vollständig, der Inhalt der Ziffer 6 teilweise mitgeteilt worden. Die dazugehörige „*Kasuistik zur Weisung des Direktors NDB betreffend die Abgrenzung der beim NDB eingehenden Informationen bezüglich ihres inhaltlichen Bezugs zur Schweiz (Kriterienliste)*“ umfasse sieben Seiten.
5. Mit E-Mail vom 21. Februar 2013 gelangte der Antragsteller mit einer letzten Ergänzungsfrage an den NDB. Im Hinblick auf sein Begehren B (vgl. Ziffer 1) ersuchte er um Mitteilung, ob die erwähnte Evaluation des Pilotbetriebes von ISAS auch ergeben habe, wie viele nach BWIS⁴ erhobene Personendaten sich in ISAS befinden.
6. In seiner Antwort vom 21. Februar 2013 teilte der NDB dem Antragsteller neben weitergehenden Informationen zur Doppelspeicherung von Informationen sowohl in der Inland- als auch in der Auslandsdatenbank mit, dass anlässlich der erwähnten Evaluation die Anzahl solcher Doppelerfassungen nicht speziell erhoben worden sei.
7. Mit E-Mail vom 20. Februar 2013 reichte der Antragsteller in derselben Angelegenheit zudem einen Fragenkatalog („gesammelte Anfrage“) beim NDB sowie beim Generalsekretariat des

³ <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/delegationen/geschaeftspruefungsdelegation/isis-inspektion/Documents/nachkontrolle-isi-gpdel-2012-d.pdf> (zuletzt besucht am 14. September 2014).

⁴ Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120).



Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (GS-VBS) ein. Am 21. Februar 2013 antwortete das GS-VBS teilweise auf die Fragen des Antragstellers, wobei sich gewisse Antworten mit jenen aus den Stellungnahmen des NDB vom 21. Februar 2013 deckten (siehe hinten Ziffer 18).

8. Am 26. Februar 2013 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten ein. Darin führte er aus, dass er als Reaktion auf sein Zugangsgesuch am 21. Februar 2013 vom NDB sowie gleichentags vom Gs-VBS Informationen per E-Mail erhalten habe, welche sein Zugangsgesuch teilweise zu beantworten scheinen. Da es sich dabei jedoch nicht um die Originaldokumente, sondern lediglich um scheinbar in die E-Mail-Nachrichten kopierte Angaben aus den verlangten Dokumenten handle, erachte er die Art und Weise der angeblich gewährten Einsicht als unbefriedigend und halte demnach an seinem ursprünglichen Zugangsgesuch fest. Des Weiteren machte er hinsichtlich seines Begehrens A geltend, dass es in der nachrichtendienstlichen Arbeit Situationen geben dürfte, in denen die Zuweisung einer Information zu ISIS oder ISAS nicht eindeutig sei, weshalb entsprechende Weisungen erlassen worden seien. Es sei seiner Ansicht nach von grossem öffentlichen Interesse, zu erfahren, nach welchen Kriterien der NDB diese Triage vornehme, da zwischen den gesetzlichen Vorgaben der beiden Datenbanken bezüglich Informationsbeschaffung und weitere Datenbearbeitung erhebliche Unterschiede bestehen würden.
In Bezug auf sein Begehren B führte er aus, dass es nicht zuletzt aufgrund der Kritik der Geschäftsprüfungsdelegation an der ISIS-Datenbearbeitung von erheblichem öffentlichen Interesse sei, präzisere Angaben zu den Datenbeständen der beiden Datenbanken zu erhalten, unter anderem auch, um die Entwicklung der beiden Bestände miteinander vergleichen zu können. Es sei nicht einzusehen, warum diese rein statistischen Angaben den gesetzlichen Auftrag des NDB gefährden sollten, da aus einer Bekanntgabe weder den einzelnen Mitarbeitenden noch der operativen und strategischen Arbeit des NDB ein Nachteil erwachsen würde. Schliesslich überrasche auch der Verweis auf die im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission erhobenen Zahlen und der daraus abgeleitete Schluss, diese würden folglich nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterliegen, da dies bedeuten würde, dass der NDB nicht über einen regelmässigen Auswertungsprozess bzw. eine Statistik-Tool in den fraglichen Datenbanken verfügen würde.
9. Am 27. Februar 2013 forderte der Beauftragte den NDB dazu auf, alle relevanten Dokumente sowie eine ausführliche und detailliert begründete Stellungnahme einzureichen. Tags darauf bestätigte er gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages.
10. Am 18. März 2013 reichte der NDB die relevanten Dokumente sowie zu jedem einzelnen Dokument eine „Kurzstellungnahme“ zu dessen Zugänglichkeit ein. Insgesamt liess der NDB dem Beauftragten zwölf Dokumente zukommen. Die ersten beiden (Dok. 1 und 2) waren Kopien sowohl des Zugangsgesuches sowie der verschiedenen Stellungnahmen des NDB (E-Mail-Korrespondenz zwischen dem Antragsteller und dem NDB) vom 21. Februar 2013. Die nächsten sechs Dokumente (Dok. 3-8) würden gemäss NDB das Begehren A des Antragstellers betreffen, wobei der NDB folgenden Vermerk machte:
„Weitere Dokumente mit triagespezifischen Vorschriften bestehen unseres Wissens nicht.“
Die letzten vier Dokumente (Dok. 9-12) würden gemäss NDB des Begehren B des Antragstellers betreffen.
Im Einzelnen reichte der NDB folgende Dokumente ein:

Dok. 3: „Weisung des Direktors NDB betreffend Handhabung der Triagevorschriften vom 2. Juli 2010“ [nachfolgend: Weisung 1]

Dok. 4: „Weisung des Direktors NDB betreffend die Abgrenzung der beim NDB eingehenden



Informationen bezüglich inhaltlichen Bezugs zur Schweiz (Kriterienliste gemäss Art. 19 Abs. 4 V-NDB) vom 23. Dezember 2010 [nachfolgend: Weisung 2] inkl. der zugehörigen Kasuistik vom 23. Dezember 2010“ [nachfolgend: Kasuistik 1]

Dok. 5: „Kasuistik zur Kriterienliste (Stand 6. Mai 2012)“ [nachfolgend: Kasuistik 2]

Dok. 6: „Kasuistik zur ISIS-Erfassung (Stand 17. Mai 2011)“ [nachfolgend: Kasuistik 3]

Dok. 7: „Bearbeitungsreglement Informationssystem Innere Sicherheit (ISIS) Dezember 2011“ [nachfolgend: Bearbeitungsreglement ISIS]

Dok. 8: „Bearbeitungsreglement für das Informationssystem ISAS des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Bearbeitungsreglement ISAS) vom 21. Mai 2012“ [nachfolgend: Bearbeitungsreglement ISAS]

Dok. 9-11: „Schreiben an die GPDeI 4. Quartal 2010, 4. Quartal 2011 und 4. Quartal 2012“ [nachfolgend: Schreiben GPDeI]

Dok. 12: „Beilage „Datenbestand ISAS-Pilot“ (Stand 8. Mai 2012)“ [nachfolgend: Datenbestand ISAS]

11. Die Ausführungen zur Zugänglichkeit der einzelnen Dokumente (Dok. 3-12) werden hinten (vgl. Ziffer 21 ff.) wiedergegeben und jeweils für jedes Dokument einzeln besprochen.
12. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und des NDB sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

II. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:

A. Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

13. Gemäss Art. 13 BGÖ kann eine Person einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten einreichen, wenn die Behörde den Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränkt, aufschiebt oder verweigert, oder wenn die Behörde innert der vom Gesetz vorgeschriebenen Frist keine Stellungnahme abgibt.
14. Der Beauftragte wird nicht von Amtes wegen, sondern nur auf Grund eines schriftlichen Schlichtungsantrags tätig.⁵ Berechtigt, einen Schlichtungsantrag einzureichen, ist jede Person, die an einem Gesuchsverfahren um Zugang zu amtlichen Dokumenten teilgenommen hat. Für den Schlichtungsantrag genügt einfache Schriftlichkeit. Aus dem Begehren muss hervorgehen, dass sich der Beauftragte mit der Sache befassen soll. Der Schlichtungsantrag muss innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde schriftlich eingereicht werden.
15. Der Antragsteller hat ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim NDB eingereicht und eine teilweise ablehnende Antwort erhalten. Als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren ist er zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt. Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht.
16. Das Schlichtungsverfahren kann auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten stattfinden. Die Festlegung des Verfahrens im Detail obliegt alleine dem Beauftragten.⁶

⁵ BBI 2003 2023.

⁶ BBI 2003 2024.



17. Kommt keine Einigung zu Stande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.
18. Der im Anschluss an sein Zugangsgesuch vom Antragsteller an den NDB und das GS-VBS gerichtete Fragenkatalog vom 20. Februar 2013 (vgl. Ziffer 7) geht teilweise weiter als sein ursprüngliches Zugangsgesuch. Da der Antragsteller gemäss seiner Äusserung anlässlich des Schlichtungsantrages jedoch an seinem „*ursprünglichen Einsichtsgesuch*“ festhalte, ist sowohl sein Fragenkatalog an den NDB und das GS-VBS vom 20. Februar 2013 als auch die Antwort des GS-VBS vom 21. Februar 2013 – soweit diese inhaltlich überhaupt weiter gehen als das ursprüngliche Zugangsgesuch bzw. die Stellungnahmen des NDB – vorliegend nicht weiter relevant.

B. Materielle Erwägungen

19. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde. Er prüft damit im Schlichtungsverfahren einerseits beispielsweise, ob die für das Zugangsgesuch zuständige Behörde den Begriff des amtlichen Dokumentes (Art. 5 BGÖ) sowie die in Art. 7 f. BGÖ vorgesehenen Ausnahmeklauseln oder die Bestimmungen in Bezug auf den Schutz der Personendaten (Art. 9 BGÖ) rechtmässig angewendet hat. Andererseits prüft er in jenen Bereichen, in denen das Öffentlichkeitsgesetz der Behörde bei der Bearbeitung eines Zugangsgesuches einen gewissen Ermessensspielraum verleiht (z.B. Art der Einsichtnahme in amtliche Dokumente), ob die von der Behörde gewählte Lösung auf die Umstände des jeweiligen Falls abgestimmt und angemessen ist. Dabei kann der Beauftragte entsprechende Vorschläge im Rahmen des Schlichtungsverfahrens machen (Art. 12 Abs. 2 VBGÖ) oder gegebenenfalls eine entsprechende Empfehlung erlassen (Art. 14 BGÖ).⁷
20. Soweit der NDB in seiner Stellungnahme vom 18. März 2013 an den Beauftragten schriftlich bestätigte, dass neben den eingereichten Unterlagen in Bezug auf das Begehren A des Antragstellers keine weiteren Unterlagen bestehen würden (vgl. Ziffer 10), hat der Beauftragte keine andere Möglichkeit, als auf die gemachte Zusicherung zu vertrauen. Dies gilt im Übrigen in Bezug auf die Gesamtheit der vom NDB eingereichten Unterlagen, welche der Beauftragte im Vertrauen auf eine vollständige Dokumentation und unter Hinweis auf die Mitwirkungspflicht der Behörde am Schlichtungsverfahren gemäss Art. 12b Abs. 1 VBGÖ als vollständig voraussetzen können muss.
21. Im Folgenden werden die Ausführungen des NDB zur Zugänglichkeit hinsichtlich der verlangten Dokumente (Dok. 3-12) gemäss Stellungnahme vom 18. März 2013 an den Beauftragten je einzeln wiedergegeben und mit Blick auf die Ausnahmestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes einzeln besprochen.

Begehren A:

22. Dok. 3 (Weisung 1):

NDB: „*Das Dokument könnte zur Einsichtnahme vorgelegt werden. Da es aber lediglich allgemeine und keine spezifischen Aussagen zur Triage enthält, wurde es bis anhin nicht vorgelegt.*“

⁷ CHRISTINE GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 13, RZ 8.



Der Beauftragte stellt fest, dass der NDB keine Einwände gegen eine Offenlegung des Dokuments 3 vorbringt. Dementsprechend empfiehlt er, dem Antragsteller das Dokument 3 ohne Einschränkungen zugänglich zu machen.

23. *Zwischenergebnis: Das Dokument 3 (Weisung 1) ist dem Antragsteller ohne Einschränkungen zugänglich zu machen.*

24. Dok. 4 (Weisung 2 und Kasuistik 1):

NDB: „Die Ziffern 1, 2, 3, 4, und 5 der Weisung wurden dem Gesuchsteller vollständig mitgeteilt. Die Ziffer 6 der Weisungen wurde teilweise mitgeteilt (Bst. a und b). Die Einsicht in die Buchstaben c-i der Ziffer 6 der Weisung und die Einsicht in die Kasuistik würde konkrete Rückschlüsse auf die schwerpunktmässig bearbeiteten Aufgabengebiete sowie die Art und Weise der angewendeten Informationsbeschaffungsmassnahmen und deren Herkunft sowie auf die nachrichtendienstliche Arbeitsweise generell unter Einschluss des jeweiligen Wissensstandes zulassen. Diese Informationen sind allesamt geeignet, die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz oder die aussenpolitischen Interessen der Schweiz zu gefährden. Deshalb wurde die Einsicht, gestützt auf Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe c und d BGÖ verweigert.

Vorab hält der Beauftragte fest, dass die Ziffern 1-5 der Weisungen des Direktors NDB vom 23. Dezember 2010 nahezu wörtlich in die Stellungnahme des NDB an den Antragsteller vom 21. Februar 2013 (vgl. Ziffer 2) kopiert und ihm so zugänglich gemacht wurden.

Hingegen wurden die Buchstaben a und b von Ziffer 6 der Weisung – entgegen der Aussage des NDB in der Stellungnahme an den Beauftragten vom 18. März 2013 (vgl. Ziffer 10) – dem Antragsteller nicht mitgeteilt. Genauer wurde dem Antragsteller Buchstabe a von Ziffer 6 in seinem Wortlaut nicht und Buchstabe b von Ziffer 6 nur auszugsweise und sinngemäss in der Stellungnahme des NDB vom 21. Februar 2013 (vgl. Ziffer 6) mitgeteilt. Hingegen wurde dem Antragsteller – entgegen der Stellungnahme des NDB vom 18. März 2013 an den Beauftragten – der Buchstabe f von Ziffer 6 wörtlich mitgeteilt.

25. *Zwischenergebnis: Da der NDB selbst davon ausging, dass die Buchstaben a und b von Ziffer 6 der Weisung des Direktors NDB dem Antragsteller bereits mitgeteilt worden seien und der NDB seine Begründung der Zugangsverweigerung hinsichtlich des Dokuments 4 auf die Buchstaben c-i von Ziffer 6 sowie auf die der Weisung angehängte Kasuistik beschränkte, stehen einer wörtlichen Offenlegung der Buchstaben a und b der Ziffer 6 der Weisung offensichtlich keine Ausnahmebestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes entgegen. Die entsprechenden Abschnitte sind dem Antragsteller folglich in ihrem Originalwortlaut zugänglich zu machen.*

Was die Zugänglichkeit der nicht ohnehin bereits mitgeteilten Buchstaben der Ziffer 6 der Weisung des Direktors NDB sowie die angehängte Kasuistik vom 23. Dezember 2010 anbelangt (Buchstabe c-i, wobei Buchstabe f dem Antragsteller ebenfalls bereits mitgeteilt wurde), so hat der NDB nur in allgemeiner Art und Weise auf die Gefahr möglicher „Rückschlüsse auf die schwerpunktmässig bearbeiteten Aufgabengebiete sowie die Art und Weise der angewendeten Informationsbeschaffungsmassnahmen und deren Herkunft sowie auf die nachrichtendienstliche Arbeitsweise generell unter Einschluss des jeweiligen Wissensstandes“ aufmerksam gemacht. Welche Informationen genau die innere und äussere Sicherheit oder die aussenpolitischen Interessen der Schweiz gefährden könnten und weshalb dies mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit anzunehmen wäre, führte der NDB in seiner Stellungnahme vom 18. März 2013 an den Beauftragten nicht weiter aus. Ebenso wenig erklärte er, weshalb die Buchstaben c-i der Ziffer 6 der Weisung im Gegensatz zu den Buchstaben a und b, welche dem Antragsteller angeblich vollständig mitgeteilt wurden, vertraulich behandelt werden müssen.



Der Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungsprinzip zum Öffentlichkeitsprinzip, welcher mit der Inkraftsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes eingeleitet wurde, bringt eine Beweislastumkehr mit sich. Demnach obliegt der Behörde die Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten.⁸ Gelingt es der Behörde nicht, diesen Beweis zu erbringen, so ist in aller Regel zugunsten des Zugangs zu entscheiden.⁹ Des Weiteren ergibt sich die Pflicht zur Einreichung einer rechtsgenügend begründeten Stellungnahme an den Beauftragten ebenso direkt aus Art. 12b Abs. 1 Bst. a VBGÖ (Pflicht zur Mitwirkung am Schlichtungsverfahren).

Vorliegend erachtet der Beauftragte den Beweis über das Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu den Weisungen des Direktors NDB sowie zur angehängten Kasuistik als nicht erbracht. Der pauschale Verweis des NDB auf Art. 7 Abs. 1 Bst. c und d BGÖ unter Hinweis auf mögliche Rückschlüsse über Aufgabengebiete, Informationsbeschaffungsmassnahmen sowie die nachrichtendienstliche Arbeitsweise generell inklusive des jeweiligen Wissensstandes ist für den Beauftragten nicht nachvollziehbar und vermag eine vollständige Zugangsverweigerung in Bezug auf die genannten Stellen des Dokuments 4, inklusive dessen Anhang (Kasuistik 1), nicht zu rechtfertigen. Insbesondere fehlt dem Beauftragten eine inhaltliche Auseinandersetzung des NDB mit den einzelnen Buchstaben der Ziffer 6 der Weisung sowie der Kasuistik 1. Erst dadurch wäre eine einzelfallgerechte Beurteilung des erwarteten Schadensrisikos im Falle einer Offenlegung überhaupt möglich. Nach Ansicht des Beauftragten liest sich die Begründung des NDB jedoch vielmehr wie eine Generalklausel zur Rechtfertigung einer Zugangsbeschränkung zu nachrichtendienstlichen Informationen im Allgemeinen und könnte ebenso gut in jedem anderen Fall eines Zugangsgesuches beim NDB herangezogen werden, wodurch sich im Ergebnis jede Zugangsverweigerung in Bezug auf nachrichtendienstliche Informationen rechtfertigen liesse.

26. *Zwischenergebnis: Das Dokument 4 (Weisung 2) ist dem Antragsteller ohne Einschränkungen zugänglich zu machen.*
27. *Zwischenergebnis: Hingegen sind nach Ansicht des Beauftragten in Bezug auf die dem Dokument 4 angehängte Kasuistik 1 alle Personen- oder Organisationenbezüge durch eine entsprechende Anonymisierung gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ zu eliminieren, bevor das Dokument zugänglich gemacht werden kann.*
28. Dok. 5 (Kasuistik 2):
NDB: „Es handelt sich hierbei um eine Revision der Kasuistik vom 23. Dezember 2010 [Kasuistik 1 zu Dokument 4]. Die Einsicht in die Kasuistik würde konkrete Rückschlüsse auf die schwerpunktmässig bearbeiteten Aufgabengebiete sowie die Art und Weise der angewendeten Informationsbeschaffungsmassnahmen und deren Herkunft sowie auf die nachrichtendienstliche Arbeitsweise generell unter Einschluss des jeweiligen Wissensstandes zulassen. Diese Informationen sind allesamt geeignet, die innere oder äussere Sicherheit oder die aussenpolitischen Interessen der Schweiz zu gefährden. Deshalb wurde die Einsicht, gestützt auf Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe c und d BGÖ verweigert.“

Der Beauftragte hält fest, dass der NDB die vollständige Zugangsverweigerung hinsichtlich der Kasuistik 2 zur Kriterienliste (Stand 6. Mai 2012) mit exakt derselben Argumentation zu begründen versuchte, die er auch in Bezug auf die Kasuistik 1 (Anhang zu Dokument 4)

⁸ Urteil des BVGer A-4962/2012 vom 22. April 2013 E. 6.2 m.w.H.

⁹ [EDÖB Empfehlung vom 25. Januar 2013: armasuisse / Benützungsvereinbarung Militärflugplatz Buochs](#); [EDÖB Empfehlungen vom 28. Januar 2013: armasuisse / Dokumente im Zusammenhang mit einem geplanten Grundstücksverkauf](#); [EDÖB Empfehlung vom 7. April 2014: GS-VBS / Berichte der ND-Aufsicht 2009-2011](#).



vorbrachte. Es kann daher auf obige Ausführungen zum Dokument 4 verwiesen werden (vgl. Ziffer 24). Im Ergebnis erachtet der Beauftragte auch hier den Beweis zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zum verlangten Dokument als nicht erbracht, weshalb er empfiehlt, dem Antragsteller das Dokument 5 zugänglich zu machen. Allerdings sind auch hier alle Personen- bzw. Organisationenbezüge durch eine entsprechende Anonymisierung gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ zu eliminieren, bevor das Dokument zugänglich gemacht werden kann.

29. *Zwischenergebnis: Das Dokument 5 (Kasuistik 2) ist dem Antragsteller ohne Einschränkungen zugänglich zu machen.*
30. Dok. 6 (Kasuistik 3):
NDB: „Das Dokument bezieht sich im Wesentlichen auf die als vertraulich klassifizierte Beobachtungsliste (Art. 11 Abs. 3 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit [BWIS]). Es wird aufgrund von Beispielen erläutert, wann eine Erfassung in ISIS zu erfolgen hat, wobei auf der Beobachtungsliste aufgeführte Organisationen mit Namen genannt werden. Eine Veröffentlichung dieser Informationen wollte bereits der Gesetzgeber durch die Klassifikation der Beobachtungsliste verhindern. Das Dokument ist aufgrund dessen bereits von einer Prüfung der Einsichtnahme ausgeschlossen. Im Übrigen lässt die Kasuistik generell Rückschlüsse auf die Herkunft der Informationen des NDB, wie auch auf die nachrichtendienstliche Arbeitsweise und -schwerpunkte sowie den Wissensstand zu. Diese Informationen sind allesamt geeignet die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz zu gefährden. Eine Einsichtsverweigerung erfolgt deshalb auch gestützt auf Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe c und d BGÖ.“

Der Beauftragte erinnert daran, dass eine Klassifikation von amtlichen Dokumenten nach den Bestimmungen der Verordnung über den Schutz von Informationen des Bundes (Informationsschutzverordnung, ISchV; SR 510.411) für sich alleine deren Zugänglichkeit keinesfalls von vornherein ausschliesst.¹⁰ Vielmehr ist bei Zugangsgesuchen zu klassifizierten Dokumenten gemäss Art. 11 Abs. 5 VBGÖ zu prüfen, ob diese entsprechend den Bestimmungen über den Informationsschutz und die Klassifizierung entklassifiziert werden können.¹¹ Dabei sind im Rahmen der Koordination zwischen dem Öffentlichkeitsgesetz und der Informationsschutzverordnung nur noch Klassifizierungen gerechtfertigt, soweit eine Ausnahmebestimmung nach Art. 7 ff. BGÖ Anwendung findet. Nach Ansicht des NDB würde eine Bekanntgabe der Kasuistik 3 inklusive der Namen von Personen oder Organisationen, welche auch auf der Beobachtungsliste stehen, Rückschlüsse auf die Herkunft der Informationen des NDB, auf die nachrichtendienstliche Arbeitsweise und -schwerpunkte sowie auf den Wissensstand zulassen.

Dem hält der Beauftragte entgegen, dass der Personen- bzw. Organisationenbezug in der Kasuistik 3 – analog zu den Dokumenten 4 und 5 (Kasuistik 1 und 2) – ohne unverhältnismässigen Aufwand durch Anonymisierung entfernt werden kann. Ein derart beschränkter Zugang birgt nach Ansicht des Beauftragten keine Gefahr für die innere oder äussere Sicherheit oder die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz. Zumindest erachtet er – ebenso wie bei den Dokumenten 4 und 5 – die allgemein gehaltene Begründung des NDB für nicht nachvollziehbar und damit den Beweis zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zum verlangten Dokument als nicht erbracht. Im Ergebnis empfiehlt er auch hier, dem Antragsteller das Dokument 6 (Kasuistik 3) nach vorgängiger Anonymisierung aller personen- oder organisationsbezogenen Daten gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ zugänglich zu machen.

¹⁰ EDÖB Empfehlung vom 5. Februar 2014: NDB / Statistische Angaben aus Rechenschaftsberichten und aktuelle Zahlen zur ISIS-Datenbank, Ziffer 19, m.w.H.

¹¹ ISABELLE HÄNER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum BGÖ, Art. 12, RZ 8; Bundesamt für Justiz und Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 7. August 2013, Ziffer 4.2.3.



31. *Zwischenergebnis: Das Dokument 6 (Kasuistik 3) ist dem Antragsteller nach erfolgter Anonymisierung aller Personen- und Organisationenbezüge zugänglich zu machen.*

32. Dok. 7 (Bearbeitungsreglement ISIS):

NDB: „Das Dokument könnte teilweise zur Einsichtnahme vorgelegt werden. Da es aber lediglich technische Erläuterungen (die eine Präzisierung der gesetzlichen Regelungen [insbesondere der ISV-NDB] darstellen) und keine triagespezifischen Vorschriften enthält, beschlägt es unseres Erachtens die Anfrage des Gesuchstellers nicht. Es wird hier lediglich der Vollständigkeit halber aufgeführt. Folgende Stellen wären bei einer Freigabe zur Einsichtnahme zu anonymisieren [...]:

- *Art. 13 Abs. 2 Bst. a-e; die Einsichtnahme würde Rückschlüsse auf die Organisationsstruktur des NDB zulassen, was zum Schutze des NDB und damit verbunden, der inneren Sicherheit der Schweiz verhindert werden muss (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ).*
- *Art. 13 Abs. 3; die Offenlegung der detaillierten Zugriffsmatrizen würde Rückschlüsse auf die Datenbankarchitektur des NDB zulassen, womit insbesondere die Verwundbarkeit (Cyberkriminalität) erhöht würde.*
- *Der gesamte Abschnitt 6: ‚Datensicherheit‘ wird aus analogen Gründen (Angreifbarkeit der Informationssysteme) gesamthaft anonymisiert (ausgenommen Artikeltitel).“*

Der Beauftragte ruft in Erinnerung, dass der Antragsteller in seinem Zugangsgesuch unter A. (2) ausdrücklich „[...] interne Dokumente, die die Triage sowie die weitere Bearbeitung der Daten in ISIS/ISAS betreffen“ verlangt hat (vgl. Ziffer 1). Damit ist nach Ansicht des Beauftragten davon auszugehen, dass auch das Dokument 7 (Bearbeitungsreglement ISIS) bereits aufgrund seines Regelungsinhaltes vom Zugangsgesuch des Antragstellers mit umfasst wird. Darüber hinaus hat der NDB ohnehin angeboten, dem Antragsteller das Bearbeitungsreglement ISIS mit gewissen Einschränkungen zugänglich zu machen. Soweit der NDB bereit ist, das Bearbeitungsreglement ISIS dem Antragsteller offen zu legen, beschränkt sich der Beauftragte darauf, die Zugangsgewährung entsprechend zu empfehlen, da einem Zugang offensichtlich keine Ausnahmebestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes entgegen stehen.

Was die vom NDB vorgeschlagenen Abdeckungen im Bearbeitungsreglement ISIS (Art. 13 Abs. 2 Bst. a-e, Abs. 3 sowie der Abschnitt 6 des Bearbeitungsreglements ISIS) betrifft, hält der Beauftragte Folgendes fest:

- **Zu Art. 13 Abs. 2 Bst. a-e:**
Für den Beauftragten ist nicht nachvollziehbar, inwiefern die Auflistung der verschiedenen Benutzer pro Subsystem Rückschlüsse auf die Organisationsstruktur des NDB zulassen sollte, welche tatsächlich geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ zu gefährden. Die vom NDB erfolgte Argumentation erscheint zu allgemein und unspezifisch und könnte daher ebenso gut für jede beliebige Information im Hinblick auf die Organisation des NDB herangezogen werden. Er erachtet daher den Beweis zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zum betreffenden Inhalt als nicht erbracht. Im Ergebnis empfiehlt er, dem Antragsteller auch den Art. 13 Abs. 2 Bst. a-e des Bearbeitungsreglements ISIS zugänglich zu machen.
- **Zu Art. 13 Abs. 3:**
Für den Beauftragten ist auch im Hinblick auf die Offenlegung der detaillierten Zugriffsmatrizen nicht nachvollziehbar, inwiefern damit Rückschlüsse auf die Datenbankarchitektur des NDB möglich sein sollen, welche tatsächlich die Systemverwundbarkeit (Cyberkriminalität) ernstlich erhöhen würde. Er erachtet den Beweis zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zum betreffenden Inhalt als nicht



erbracht. Im Ergebnis empfiehlt er, dem Antragsteller auch den Art. 13 Abs. 3 des Bearbeitungsreglements ISIS zugänglich zu machen.

- Zu Abschnitt 6 („Datensicherheit“, Art. 28-34):
Nach Ansicht des Beauftragten ist eine vollständige Zugangsverweigerung des Abschnitts 6 (Art. 28-34) unter blosssem Verweis auf eine angebliche „Angreifbarkeit der Informationssysteme“ nicht nachvollziehbar und verstösst gegen die Bestimmung zur Begründungspflicht im Rahmen der Pflicht zur Mitwirkung am Schlichtungsverfahren gemäss Art. 12b Abs. 1 Bst. a VBGÖ. Zwar stellt der Beauftragte nicht grundsätzlich in Abrede, dass einzelne Informationen im Abschnitt 6 durchaus geeignet sein könnten, die Angreifbarkeit der Datenbank ISIS zu begünstigen und dadurch eine potenzielle Gefahr für die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz darstellen könnten, allerdings hält er es für möglich, ohne unverhältnismässigen Aufwand nur jene Informationen durch Abdeckungen dem Zugang zu entziehen, welche tatsächlich ein ernsthaftes Schadensrisiko mit sich bringen. Im Rahmen des Schlichtungsverfahrens ist dem NDB dieser Beweis nach Ansicht des Beauftragten jedoch nicht gelungen, weshalb er empfiehlt, dem Antragsteller den Abschnitt 6 des Bearbeitungsreglements ISIS mit punktuellen Einschränkungen im Hinblick auf die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nach Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ zugänglich zu machen.

33. *Zwischenergebnis: Das Dokument 7 (Bearbeitungsreglement ISIS) ist dem Antragsteller nach erfolgter punktueller Abdeckung von sicherheitsrelevanten Informationen im Abschnitt 6 „Datensicherheit“ zugänglich zu machen.*

34. Dok. 8 (Bearbeitungsreglement ISAS):

NDB: „Das Dokument könnte teilweise zur Einsichtnahme vorgelegt werden. Da es aber lediglich technische Erläuterungen enthält, (die eine Präzisierung der gesetzlichen Regelungen [insbesondere der ISV-NDB] darstellen) und keine triagespezifischen Vorschriften, beschlägt es unseres Erachtens die Anfrage des Gesuchstellers nicht. Es wird hier lediglich der Vollständigkeit halber aufgeführt. Folgende Stellen wären bei einer Freigabe zur Einsichtnahme zu anonymisieren [...]:

- *Art. 9 Abs. 2: Der Name der Entwicklerfirma [...] wird zur Gewährung des Berufs-, und Geschäftsgeheimnisses anonymisiert (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ), da durch die Bekanntgabe, mit welchem Unternehmen der NDB zusammenarbeitet, die Gefahr einer Infiltration der betreffenden Unternehmen durch ausländische Dienste besteht. Deshalb würde die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ).“*

Was den Hinweis des NDB anbelangt, wonach das Bearbeitungsreglement ISAS vom Zugangsgesuch des Antragstellers gar nicht mit umfasst werde, verweist der Beauftragte auf seine obigen Ausführungen zu Dokument 7 (Bearbeitungsreglement ISIS, vgl. Ziffer 32). In Bezug auf die vom NDB angekündigte Abdeckung des Firmennamens der Entwicklerfirma der ISAS-Datenbank erachtet er die Argumentation des NDB als teilweise nachvollziehbar. Zwar ist eine vertrauliche Behandlung der Firmennamen jener Unternehmen, mit denen der NDB in heiklen Bereichen zusammenarbeitet, nicht unter dem Geschäftsgeheimnis nach Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ zu diskutieren, sondern vielmehr mit Blick auf ein mögliches böswilliges Einwirken auf ein solches Unternehmen. Dabei liegt es auf der Hand, dass mit der Zielsetzung, über diesen Umweg unrechtmässig und allenfalls sogar unter Anwendung von Zwangsmitteln an Informationen des Nachrichtendienstes allgemein oder im Hinblick auf diese konkrete Zusammenarbeit zu gelangen, welche sodann in schädigender Absicht gegen den NDB selbst oder gegen die Eidgenossenschaft verwendet werden könnte, zumindest mittelbar die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ gefährdet werden könnte. Der Beauftragte erachtet es daher als legitim, den Firmennamen in Art. 9 Abs. 2 des Bearbeitungsreglements ISAS abzudecken.



35. *Zwischenergebnis: Das Dokument 8 (Bearbeitungsreglement ISAS) ist dem Antragsteller nach erfolgter Anonymisierung des Firmennamens der Entwicklerfirma in dessen Art. 9 Abs. 2 zugänglich zu machen.*

Begehren B:

36. Dok. 9-11 (Schreiben GPDel, Datenbestand ISIS):

NDB: „Die erfassten Personen, Drittpersonen und Institutionen per Ende 2010, 2011 und 2012 in ISIS wurden dem Gesuchsteller vollständig mitgeteilt. Die erwähnten Zahlen gründen auf einem im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission erstellten Bericht des NDB. Das Öffentlichkeitsgesetz ist deshalb hier nicht anwendbar (e contrario Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Eine Statistik mit der vom Gesuchsteller gewünschten Gliederung existiert beim NDB nicht und kann auch nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden (Art. 5 Abs. 1 und 2 BGÖ). Zudem sind gewisse Felder optionaler Natur wodurch keine Vollständigkeit garantiert werden könnte, so dass ein manueller Vergleich der Datensätze nötig wäre, was einen unverhältnismässigen Aufwand beinhalten würde.“

Vorab weist der Beauftragte darauf hin, dass der Einwand des NDB, wonach die verlangten Zahlen auf einem im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission erstellten Bericht gründen, weshalb das Öffentlichkeitsgesetz nach Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ e contrario nicht anwendbar sei, in vorliegendem Fall ins Leere geht. Zwar ist es korrekt, dass die entsprechenden Datenbestände periodisch im Rahmen eines Rechenschaftsberichtes gegenüber der Geschäftsprüfungsdelegation offen gelegt werden müssen, jedoch werden die Bestandeszahlen nicht eigens für die Geschäftsprüfungsdelegation erhoben, sondern sind beim NDB nur schon aus dem Betrieb der ISIS-Datenbank an sich vorhanden und daher im Rahmen der Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes grundsätzlich zugänglich. So hat der Beauftragte bereits in seiner Empfehlung vom 5. Februar 2014 an den NDB, in der es ebenfalls um die Zugänglichkeit der Datenbestände der ISIS-Datenbank ging, festgehalten, es sei davon auszugehen, dass entsprechende Informationen zum Beispiel auch direkt mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ direkt aus der ISIS-Datenbank exportiert und dem Antragsteller zugänglich gemacht werden können.¹² Er hält an dieser Position weiterhin fest. Was die konkrete Aufschlüsselung der verlangten Datenbestände der ISIS-Datenbank betrifft, hält der Beauftragte fest, dass die Zahlen hinsichtlich Personen, Drittpersonen und Institutionen per Ende 2010, 2011 und 2012 dem Antragsteller mitgeteilt wurden. In seinem Zugangsgesuch verlangte der Antragsteller die entsprechenden Angaben jedoch aufgeschlüsselt nach Personen mit schweizerischer oder ausländischer Nationalität oder Doppelbürger, Organisationen mit überwiegendem Bezug zum Inland oder zum Ausland sowie Drittpersonen mit schweizerischer oder ausländischer Nationalität oder Doppelbürger. Nach Angaben des NDB existiert eine entsprechende Aufschlüsselung nicht und soll auch nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ erstellbar sein. Da der Beauftragte nicht abschliessend beurteilen kann, welche Informationen aus der Datenbank ISIS der NDB dem Antragsteller tatsächlich zugänglich zu machen in der Lage ist, beschränkt er sich auf den Hinweis, dass der NDB im Rahmen seiner Unterstützungspflicht gegenüber dem Antragsteller gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ i.V.m. Art. 3 Abs. 1 VBGÖ verpflichtet ist, diesem mitzuteilen, über welche Informationen er konkret verfügt und in welcher Form ihm diese zugänglich gemacht werden können. Fallen durch eine eigens für dieses Teilbegehren erfolgende Zusammenstellung bzw. Aufbereitung von Informationen aus der Datenbank ISIS besondere Arbeitsaufwände an, kann der NDB diese dem Antragsteller – nach erfolgter Vorankündigung gemäss Art. 16 Abs. 2 VBGÖ – grundsätzlich in Rechnung stellen.

¹² [EDÖB Empfehlung vom 5. Februar 2014: NDB / Statistische Angaben aus Rechenschaftsberichten und aktuelle Zahlen zur ISIS-Datenbank](#), Ziffer 24.



37. *Zwischenergebnis: Die genauen Datenbestände der der Datenbank ISIS der Jahre 2010, 2011 und 2012 (Stand jeweils per 31. Dezember) sind dem Antragsteller so detailliert wie möglich bekannt zu geben. Fallen dabei durch die Bereitstellung der verlangten Informationen besondere Arbeitsaufwände an, können diese dem Antragsteller nach erfolgter Vorankündigung grundsätzlich in Rechnung gestellt werden.*
38. Dok. 12 (Datenbestand ISAS):
NDB: „Die erfassten Personen und Entity (Firmen, Institutionen, Gruppen, Netzwerke) mit Stand vom 8. Mai 2012 wurden dem Gesuchsteller mitgeteilt. Da es sich bei ISAS um einen Pilotbetrieb gemäss Artikel 17a des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) handelt, wurde bisher einzig im Zusammenhang mit dem erforderlichen Evaluationsbericht eine umfassende Auswertung vorgenommen. Das Erstellen einer aktuellen Statistik ist nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang möglich (Art. 5 Abs. 1 und 2 BGÖ), da beim Pilotsystem dafür notwendige Funktionen noch fehlen.“
39. Auch hier hält der Beauftragte vorab fest, dass dem Antragsteller die Anzahl Personen sowie die Anzahl Entities (Firmen, Institutionen, Gruppen, Netzwerke) in ISAS mitgeteilt wurde. Allerdings auch hier nicht in der vom Antragsteller gewünschten Aufschlüsselung nach Personen mit schweizerischer oder ausländischer Nationalität oder Doppelbürger, Organisationen mit überwiegendem Bezug zum Inland oder zum Ausland sowie Drittpersonen mit schweizerischer oder ausländischer Nationalität oder Doppelbürger. In Anlehnung an obige Ausführungen zu den Datenbeständen der ISIS-Datenbank (vgl. Ziffer 36) ist es dem Beauftragten auch hier nicht möglich abschliessend festzustellen, über welche Informationen der NDB konkret verfügt und in welcher Form diese dem Antragsteller zugänglich gemacht werden können. Er beschränkt sich folglich auch hier auf den Hinweis, dass der NDB im Rahmen seiner Unterstützungspflicht den Antragsteller über den möglichen Rahmen einer Zugangsgewährung in Kenntnis zu setzen muss und allenfalls durch eine solche Zugangsgewährung entstehende besondere Aufwendungen dem Antragsteller nach erfolgter Vorankündigung in Rechnung stellen kann.
40. *Zwischenergebnis: Die genauen Datenbestände der der Datenbank ISAS der Jahre 2010, 2011 und 2012 (Stand jeweils per 31. Dezember) sind dem Antragsteller so detailliert wie möglich bekannt zu geben. Fallen dabei durch die Bereitstellung der verlangten Informationen besondere Arbeitsaufwände an, können diese dem Antragsteller nach erfolgter Vorankündigung grundsätzlich in Rechnung gestellt werden.*

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

Begehren A:

41. Der Nachrichtendienst des Bundes gewährt dem Antragsteller einen uneingeschränkten Zugang zu den Dokumenten 3 (Weisung 1) und 4 (Weisung 2), sowie einen eingeschränkten Zugang zum Anhang des Dokuments 4 (Kasuistik 1), zum Dokument 5 (Kasuistik 2) und zum Dokument 6 (Kasuistik 3), indem die jeweiligen Personen- und Organisationenbezüge anonymisiert werden.
42. Der Nachrichtendienst des Bundes gewährt dem Antragsteller einen eingeschränkten Zugang zum Dokument 7 (Bearbeitungsreglement ISIS), indem in dessen Abschnitt 6 „Datensicherheit“ jene Informationen unkenntlich gemacht werden, welche im Falle einer Offenlegung eine ernsthafte Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz bergen.



43. Der Nachrichtendienst des Bundes gewährt dem Antragsteller einen eingeschränkten Zugang zum Dokument 8 (Bearbeitungsreglement ISAS), indem er den Firmennamen der Entwicklerfirma unkenntlich macht.

Begehren B:

44. Der Nachrichtendienst des Bundes orientiert den Antragsteller über den möglichen Rahmen einer Zugangsgewährung hinsichtlich der Datenbestände der Datenbank ISIS der Jahre 2010, 2011 und 2012 und kündigt ihm allfällige Gebühren, resultierend aus der Bereitstellung der verlangten Informationen, vorab an.
45. Der Nachrichtendienst des Bundes orientiert den Antragsteller über den möglichen Rahmen einer Zugangsgewährung hinsichtlich der Datenbestände der Datenbank ISAS der Jahre 2010, 2011 und 2012 und kündigt ihm allfällige Gebühren, resultierend aus der Bereitstellung der verlangten Informationen, vorab an.
46. Der Nachrichtendienst des Bundes erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), wenn es in Abweichung von Ziffer 41-45 den Zugang nicht gewähren will.
47. Der Nachrichtendienst des Bundes erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
48. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Nachrichtendienst des Bundes den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
49. Gegen die Verfügung kann der Antragsteller beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGÖ).
50. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
51. Die Empfehlung wird eröffnet:
- X
 - Nachrichtendienst des Bundes
3003 Bern

Jean-Philippe Walter