



---

Abteilung I  
A-407/2019

## Urteil vom 14. Mai 2020

---

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),  
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,  
Richter Maurizio Greppi,  
Gerichtsschreiber Thomas Ritter.

---

Parteien

**X.**\_\_\_\_\_,  
vertreten durch lic. iur. Viktor Györffy, Rechtsanwalt,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Bundesamt für Kommunikation BAKOM,**  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss Öffentlichkeitsgesetz.

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

Am 3. Juli 2018 ersuchte X. \_\_\_\_\_ beim Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) um Zugang zu verschiedenen Dokumenten und Informationen betreffend die Anlagen des Radiomonitoring-Netzes des BAKOM.

Im Einzelnen verlangte er Einsicht in die genauen Standorte der Messstationen in der Schweiz (GPS WGS 84- oder CH1903-Koordinaten), den genauen Verwendungszweck und die genaue gerätetechnische Bestückung jedes Standorts (Antrag 1) sowie in die Funküberdeckungskarte mit den Messstationen (Antrag 2). Zudem ersuchte er um Zugang zur Bezeichnung und Anzahl der Produkte, die das BAKOM von der Y. \_\_\_\_\_ AG beschafft hat (Antrag 3), zu den Verträgen des BAKOM mit diesem Unternehmen (Antrag 4) und den entsprechenden Ausschreibungsverfahren (Antrag 5), ferner zu internen Weisungen des BAKOM betreffend Produkte der Y. \_\_\_\_\_ AG (Antrag 6) und zu Unterlagen über die allfällige Beschaffung neuer Produkte (Antrag 7).

**B.**

Mit Stellungnahme vom 30. Juli 2018 verweigerte das BAKOM X. \_\_\_\_\_ die Einsicht in die Liste der Standorte (Antrag 1) und die Funküberdeckungskarte (Antrag 2). Hingegen erteilte es ihm allgemeine Informationen über die gerätetechnische Bestückung und den Verwendungszweck der Messstationen sowie Auskünfte hinsichtlich der Anträge 3, 6 und 7. In Bezug auf die Anträge 4 und 5 informierte es ihn darüber, dass der Y. \_\_\_\_\_ AG vor dem Entscheid über den Zugang die Gelegenheit zur Stellungnahme nach Art. 11 BGÖ eingeräumt werde.

**C.**

Am 8. August 2018 reichte X. \_\_\_\_\_ beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einen Schlichtungsantrag gemäss Art. 13 BGÖ ein. Da die Stellungnahme des BAKOM zu den Anträgen 4 und 5 noch ausstand, forderte ihn der EDÖB auf, nach deren Erhalt mitzuteilen, ob der Schlichtungsantrag auch diese Anträge betreffe.

Am 18. September 2018 erhielt X. \_\_\_\_\_ vom BAKOM teilweise geschwärzte Dokumente in Bezug auf seine Anträge 4 und 5. Am 27. September 2018 teilte er dem EDÖB mit, dass er den Antrag 4 als beantwortet betrachte. Hinsichtlich des Antrags Nr. 5 akzeptiere er die Abdeckungen im

Dokument «Beschaffungsantrag» (Februar 2007) nicht, womit aus seiner Sicht noch die Anträge 1, 2 und 5 offen seien.

Am 17. Oktober 2018 fand eine Schlichtungsverhandlung statt, die zu keiner vollständigen Einigung führte. Streitig blieben der Antrag 1 (Liste der Standorte der Messstationen) sowie der Antrag 5 in Bezug auf den abgedeckten Standort einer Messstation im genannten Beschaffungsdokument.

Der EDÖB gab am 15. November 2018 die Empfehlung ab, dass das BAKOM Einsicht in die noch streitigen Dokumente gewähre. Er hielt fest, das BAKOM habe ungenügend begründet, inwieweit die Bekanntgabe der Standorte die öffentlichen Interessen konkret beeinträchtige.

#### **D.**

Mit Verfügung vom 6. Dezember 2018 verweigerte das BAKOM (nachfolgend: Vorinstanz) den Zugang zur vollständigen Liste der Standorte mit den genauen Koordinaten der Messstationen und zum abgedeckten Standort in den Beschaffungsunterlagen (Anträge Nrn. 1 und 5). Zur Begründung führte die Vorinstanz im Wesentlichen an, die Offenlegung der Standorte könne die Sicherheit der Schweiz gefährden und die zielkonforme Durchführung behördlicher Massnahmen beeinträchtigen. Das Risiko der Beeinträchtigung der öffentlichen Interessen werde durch Bekanntgabe der Standorte ernsthaft erhöht, weil erstmals eine Gesamtsicht über sämtliche aktuelle Messstationen mit exakten Koordinaten offengelegt würde.

#### **E.**

Am 21. Januar 2019 erhebt X. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) gegen die Verfügung vom 6. Dezember 2018 Beschwerde am Bundesverwaltungsgericht mit den Begehren, es sei diese aufzuheben und die Vorinstanz zu verpflichten, ihm Zugang zu den Dokumenten gemäss den Anträgen 1 und 5 des Gesuchs zu gewähren. Zur Begründung macht er insbesondere geltend, viele Messstationen befänden sich sichtbar an öffentlich zugänglichen Orten und die Vorinstanz habe Standorte, etwa anlässlich von Führungen und Vorträgen, selbst offengelegt. Es sei deshalb nicht ersichtlich, weshalb eine vollständige Offenlegung aller weiteren Standorte zum ernsthaften Risiko einer zusätzlichen Beeinträchtigung öffentlicher Interessen führen würde.

**F.**

Mit Vernehmlassung vom 27. März 2019 beantragt die Vorinstanz, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung verweist sie in erster Linie auf die angefochtene Verfügung. Zudem reicht sie Zusatzdokumente als Beilagen 1 – 3 zur Vernehmlassung ein, die nur für das Gericht bestimmt seien, dem Beschwerdeführer jedoch in teilweise geschwärzter Form offengelegt werden dürften.

**G.**

Der Beschwerdeführer hält mit Replik vom 29. Mai 2019 an seinen Begehren fest. In prozessualer Hinsicht verlangt er insbesondere Akteneinsicht in die teilweise abgedeckten Beilagen 1 – 3 der Vorinstanz sowie die Edition weiterer Dokumente.

**H.**

Mit Duplik vom 4. Juli 2019 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der gemäss Replik gestellten, prozessualen Anträge des Beschwerdeführers. In der Sache verweist sie auf ihre Ausführungen in der angefochtenen Verfügung und in der Vernehmlassung.

**I.**

Mit Zwischenverfügung vom 26. Juli 2019 heisst das Bundesverwaltungsgericht das Akteneinsichtsgesuch des Beschwerdeführers teilweise gut und fordert die Vorinstanz auf, eine auf das Erforderliche beschränkte Schwärzungsfassung der Vernehmlassungsbeilagen 1 – 3 und eine Zusammenfassung des wesentlichen Inhalts der geschwärzten Textstellen einzureichen. Hinsichtlich der (Beweis-)Anträge auf Edition von weiteren Dokumenten hält es in der Zwischenverfügung fest, dass diese zu einem späteren Zeitpunkt zu behandeln seien.

Am 27. August 2019 reicht die Vorinstanz eine neue Version der teilweise geschwärzten Beilagen und eine Zusammenfassung der abgedeckten Passagen ein. Mit Verfügung vom 4. September 2019 werden diese Dokumente dem Beschwerdeführer zugestellt. Zudem erhält er Gelegenheit zu weiteren Bemerkungen.

**J.**

Mit Eingabe vom 8. November 2019 hält der Beschwerdeführer an seinen prozessualen Anträgen fest und nimmt unter anderem Stellung zu den teilweise entschwärzten Stellen in den Beilagen der Vorinstanz.

**K.**

Die Vorinstanz verweist in der Stellungnahme vom 12. Dezember 2019 in erster Linie auf ihre bisherigen Eingaben.

**L.**

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

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

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

**1.3** Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Der Beschwerdeführer ist als Adressat der angefochtenen Verfügung, mit welcher ihm der ersuchte Zugang zu Dokumenten teilweise verweigert wurde, ohne Weiteres zur Beschwerde berechtigt.

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

**2.**

**2.1** 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). Zudem prüft es die Verfügung auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG).

**2.2** Den Sachverhalt stellt das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen fest (Art. 12 VwVG) und bedient sich nötigenfalls verschiedener Beweismittel. Es nimmt die ihm angebotenen Beweise ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhaltes tauglich erscheinen (Art. 33 Abs. 1 VwVG) und kann von einem beantragten Beweismittel dann absehen, wenn bereits Feststehendes bewiesen werden soll, wenn von vornherein gewiss ist, dass der angebotene Beweis keine wesentlichen Erkenntnisse zu vermitteln vermag oder wenn es den Sachverhalt auf Grund eigener Sachkunde ausreichend würdigen kann (antizipierte Beweiswürdigung; vgl. BGE 131 I 153 E. 3; BVGE 2009/46 E. 4.1; Urteil des BVGer A-4132/2016 vom 14. Dezember 2017 E. 3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 3.144).

### 3.

Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ). Dadurch soll das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen gestärkt, die Kontrolle über die Verwaltung verbessert und eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess ermöglicht werden (BGE 142 II 313 E. 3.1; BGE 136 II 399 E. 2.1). Im Sinne dieser Zielsetzung statuiert das Gesetz das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt und gewährt einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (BGE 136 II 399 E. 2.1 m.w.H. und BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2016/9 E. 3).

**3.1** Entsprechend hat jede Person grundsätzlich das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über deren Inhalt zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips besteht die (widerlegbare) Vermutung zu Gunsten eines freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten (BGE 142 II 340 E. 2.2). Es liegt somit nicht im freien Ermessen der Behörde, ob sie Informationen und amtliche Dokumente zugänglich machen will oder nicht (BVGE 2014/6 E. 4.2). Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist jedoch einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ). Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs obliegt der Behörde, wobei sie darzulegen hat, dass bzw. inwiefern eine oder mehrere der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmebestimmungen erfüllt

sind (BGE 144 II 77 E. 2.3, 142 II 324 E. 3.4). Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren (zum Ganzen Urteile des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 4.2.1 und A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 3.2).

**3.2** Hinsichtlich der Ausnahmebestimmungen muss die aufgrund des Zugangs drohende Verletzung der jeweiligen öffentlichen Interessen zwar nicht mit Sicherheit eintreten, doch darf eine Gefährdung nicht lediglich denkbar oder entfernt möglich erscheinen. Sie muss zudem ernsthaft bzw. gewichtig sein, weshalb eine bloss geringfügige oder unangenehme Konsequenz nicht ausreicht (BGE 142 II 340 E. 2.2 mit Hinweisen; Urteile des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.2; A-6475/2017 vom 6. August 2018 E. 3.2.3; A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 3.3.2).

#### **4.**

Unbestritten ist vorliegend, dass das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers in den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fällt (vgl. Art. 2 und 3 BGÖ), dass keine ihm vorgehende spezielle Bestimmung nach Art. 4 BGÖ besteht und es sich bei den betroffenen Unterlagen um amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 BGÖ handelt.

Streitig und zu beurteilen ist hingegen, ob der ersuchte Zugang zu den Standorten der Messstationen die Sicherheit des Landes gefährden kann (E. 5) oder die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt (E. 6) und er deshalb gestützt auf Ausnahmebestimmungen zu verweigern ist.

#### **5.**

Im Vordergrund steht der Ausnahmetatbestand gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ, den die Vorinstanz angewandt hat. Danach wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann.

Zu prüfen ist im Folgenden, ob dies der Fall ist, weil die Offenlegung der Standorte, wie die Vorinstanz erwogen hat, die Ortung sicherheitsrelevanter Funkstörungen gefährdet (E. 5.4), illegale Handlungen insbesondere in Gebieten mit schlechten Ortungsmöglichkeiten begünstigt (E. 5.5), eine reale Gefahr der Beschädigung der Messanlagen bewirkt (E. 5.6) und die Ermittlung von Standorten der militärischen Anlagen des Eidgenössischen

Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) erleichtert (E. 5.7).

**5.1** Der Geheimhaltungstatbestand nach Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ soll in erster Linie die Tätigkeit von Polizei, Zoll, Nachrichtendienst und Armee schützen. 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 öffentliche Ordnung innerhalb des Landes aufrechtzuerhalten (zum Ganzen Urteile des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.2; A-700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 6.1; A-1177/2014 vom 2. Februar 2015 E. 4.2.1, A-3122/2014 vom 24. November 2014 E. 4.2.3, je m.w.H.).

Die innere und äussere Sicherheit der Schweiz kann durch Angriffe und Bedrohungen wie Kriminalität im Allgemeinen, Extremismus und Terrorismus sowie militärische und nachrichtendienstliche Aktivitäten gefährdet sein. Von der Bestimmung erfasst wird ebenfalls der Schutz von sicherheitsrelevanten Informationen im Zusammenhang mit kritischen Infrastrukturen der Landesversorgung wie informations-, kommunikations- und energietechnischen Einrichtungen (Urteile des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.2; A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 6.4; URS STEIMEN, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl., Basel 2014 [nachfolgend: BSK BGÖ], Art. 7 N 21).

Allerdings muss auch bei legitimen Sicherheitszwecken sorgfältig geprüft werden, ob die Offenlegung der verlangten Dokumente die öffentliche Sicherheit ernsthaft gefährden könnte (Urteile A-4571/2015 E. 6.2, A-1432/2016 E. 6.4; A-700/2015 E. 6.1). Als Leitlinie der Prüfung dient das Kriterium, wie weit es verantwortbar ist, dass über die Bekanntgabe von Informationen, die danach auch der gesamten Öffentlichkeit offen stünden, Zugang zu Wissen besteht, das sich in unerwünschter bzw. für die innere Sicherheit der Schweiz nachteiliger Weise nutzen liesse. Die Weitergabe entsprechender Informationen ist zu verhindern (vgl. Urteil des BGer 1C\_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.2.1 f.; Urteil des BVGer A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 6.5).

**5.2** Die Vorinstanz hat nach Art. 1 Abs. 2 Bst. b des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 (FMG; SR 784.10) einen störungsfreien, die Persönlichkeitsrechte achtenden Fernmeldeverkehr sicherzustellen. Unter anderem stellt sie die technische Kontrolle des Frequenzspektrums sicher (Art. 26 FMG) und hat Störungen zu orten und zu beheben (vgl. Art. 34 FMG). Dazu betreibt sie eine kommunikationstechnische Infrastruktur, d.h. ein Netz von Messstationen, die mit Empfangsmessgeräten ausgerüstet sind.

Mittels dieser Anlagen stellt die Vorinstanz unter anderem eine jederzeit verfügbare Anlaufstelle für die Blaulichtorganisationen (z.B. Polizei, Feuerwehr, Grenzwacht oder sanitätsdienstliches Rettungswesen) und den Flugfunk zur Ortung und Behebung von Funkstörungen mit einer Einsatzbereitschaft während 24 Stunden an 365 Tagen bereit. Sie verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass sie gemäss Leistungsauftrag verpflichtet sei, mindestens 80% dieser Störungen in weniger als acht Stunden zu klären.

Nach unbestrittenen Ausführungen der Vorinstanz bilden die Messstationen dabei das zentrale Instrument zur Lokalisierung von Funkstörungen. Um eine Störungsquelle zu eruieren, sind danach mindestens zwei Messstationen nötig. Jede Station ermittelt die Richtung, aus welcher die Störung kommt. Durch den Schnittpunkt der von den Stationen ermittelten Richtungen ergibt sich der Bereich, in dem sich die Störungsquelle wahrscheinlich befindet (vgl. Vernehmlassung, S. 9).

**5.3** Demnach dient das Netz der Messstationen als kommunikationstechnische Einrichtung rund um die Uhr und schweizweit der Funkkommunikation von Behörden mit Sicherheitsfunktionen. Die vorliegend relevante Infrastruktur betrifft insofern den Schutz der öffentlichen Ordnung und von bedeutenden Rechtsgütern Einzelner – etwa Leib und Leben gefährdeter und zu rettender Personen. Entsprechend handelt es sich bei den vom Zugangsgesuch betroffenen Standorten der Stationen um potentiell sicherheitsrelevante Informationen, die geheim zu halten sind, sofern sich nachfolgend ergibt, dass die Sicherheit ansonsten in relevanter Weise gefährdet werden könnte.

## **5.4**

**5.4.1** Vor diesem Hintergrund befürchtet die Vorinstanz zunächst, dass eine Bekanntgabe der Standorte der Messstationen die Ortung von Funkstörungen gefährden könnte. Der Betrieb der Stationen könnte mit Hilfe

von Störsendern, auch Jammer genannt, relativ einfach behindert und die Lokalisierung und Behebung von Störungen dadurch unmittelbar verzögert und beeinträchtigt werden. Störsender seien über das Internet leicht und teilweise preisgünstig erhältlich, wobei ihr Vorkommen in den letzten Jahren stark zugenommen habe. Stünden einzelne Messstationen nicht zur Verfügung, könne dies zu ernsthaften Verzögerungen bei der raschen Ortung von Funkstörungen führen. Besonders problematisch sei dies bei Störungen im Flugfunk und im Funksystem der Blaulichtorganisationen, so im flächendeckenden Sicherheitsfunknetz der Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit («Polycom»), welches den Funkkontakt innerhalb der Organisationen Grenzschutz, Polizei, Feuerwehr, sanitätsdienstliches Rettungswesen, Zivilschutz und unterstützende Verbände der Armee sowie den Funkkontakt zwischen diesen Organisationen ermöglicht (vgl. die Angaben unter: [www.babs.admin.ch](http://www.babs.admin.ch) > Weitere Aufgabenfelder > Führungs- und Einsatzkommunikationssysteme; zuletzt besucht am 5. Mai 2020). Bei Funkstörungen an einem Landesflughafen könne es sodann aus Sicherheitsgründen zu verspäteten Abflügen kommen. Sicherheitsrelevante Dienste seien daher auf das ordnungsgemässe Funktionieren der Funkkommunikation zwingend angewiesen.

**5.4.2** Der Beschwerdeführer wendet zunächst ein, die handelsüblichen, preisgünstigen Störsender seien nicht geeignet, die Messstationen der Vorinstanz unwirksam zu machen. Aufgrund des abgedeckten Frequenzspektrums und der geringen Reichweite von typischerweise rund 10 Metern könnten sie die Stationen der Vorinstanz oder Frequenzen des Flugfunks und der Blaulichtorganisationen nicht beeinträchtigen.

**5.4.2.1** Dass Störsender als ernsthafte Gefahr einzustufen sind, zeigt allerdings die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) vom 16. Juni 2017. Der Gesetzgeber sah sich dazu veranlasst, insbesondere Einfuhr und Besitz störender Anlagen durch Erlass des seit 1. Januar 2018 in Kraft stehenden Art. 32b FMG zu verbieten. In der Botschaft vom 31. August 2016 wird dazu explizit festgehalten, dass Störsender (Jammer), die absichtlich eine schädliche Störung des Empfangs der Signale des Satellitennavigationssystems erzeugen, weit grössere Auswirkungen haben als von den Betreibern beabsichtigt. Ebenfalls wurde auf die Zunahme solcher Geräte auf dem Markt, ihre leichte Erhältlichkeit und ihre zunehmend kompaktere Ausgestaltung hingewiesen (BBl 2016, 7139). Wären Störsender so harmlos wie vom Beschwerdeführer dargestellt, hätte der Gesetzgeber die Änderung des Fernmeldegesetzes nicht als geboten erachtet.

Die Vorinstanz weist auf ihrer Website zudem allgemein zugänglich darauf hin, dass die Störsender aufgrund der technologischen Entwicklung kleiner und billiger geworden und heute in der Lage seien, einen grossen Teil des Frequenzspektrums zu stören. Ihre Verwendung könne schwerwiegende Folgen für die Sicherheit verursachen. Namentlich könnten Notrufe bei einem Unfall oder die Alarmierung der Notfalldienste wie Feuerwehr, Polizei oder Ambulanz blockiert werden (abrufbar unter: <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home.html> > Geräte und Anlagen > Besondere Geräte > Störsender; zuletzt besucht am 6. Mai 2020).

**5.4.2.2** Es mag allenfalls zutreffen, dass gewisse Störsender aus dem tiefen Preissegment, die der Beschwerdeführer insbesondere im Faktenblatt 6 zur Beschwerde beschreibt, eine beschränkte Störungswirkung entfalten. Mit der Vorinstanz ist jedoch davon auszugehen, dass Störsender zumindest je nach Beschaffenheit ohne Weiteres geeignet sind, die vom Zugangsgesuch betroffenen Messstationen durch Verwendung an geeigneter Stelle zu stören und damit die Ortung von sicherheitsrelevanten Funkstörungen zu gefährden. Insbesondere leuchtet ein, dass die Distanz zur Station laut Vorinstanz einer der Hauptfaktoren des Störpotentials bildet. Je näher der Störsender bei der Messantenne eingesetzt werde, desto grösser falle dieses aus (Vernehmlassung, S. 9). Folglich kommt auch der Kenntnis um den genauen Standort einer Station wesentliche Bedeutung im Zusammenhang mit möglichen Gefährdungshandlungen zu.

Davon geht im Grunde auch der Beschwerdeführer aus, wenn er die Reichweite der Störsender und ihre Frequenzabdeckung als für deren Störungswirkung entscheidend erachtet. Hingegen gelingt es ihm nicht, die Gefährlichkeit und Wirksamkeit geeigneter Störsender substantiiert in Zweifel zu ziehen. Im Gegenteil argumentiert er widersprüchlich, wenn er einerseits vorbringt, die Störsender könnten nur die Frequenzen bestimmter, von ihm aufgezählter Systeme, nicht aber die betroffenen Messanlagen stören, andererseits aber aus den Ausführungen der Vorinstanz in der Vernehmlassung schliesst, sie benutze offenbar eines dieser Systeme zur Synchronisierung der Messgeräte bzw. der Messungen, und daher bemängelt, dass sie anfällige Technologien verwende. Er bezeichnet diesen Umstand sogar als leicht störbare «Achillesferse» des gesamten Netzes. Wenn die Vorinstanz ferner ausführt, dass sie in den letzten Jahren mehrmals geeignete Geräte im Zusammenhang mit aufgetretenen Störfällen und Delikten beschlagnahmt habe, besteht kein Anlass, hieran zu zweifeln. Störsender stellen somit keineswegs nur eine theoretische Gefahr dar.

**5.4.2.3** Demgemäss ist nachvollziehbar dargetan, dass die exakten Standort-Koordinaten einzelner Messstationen – in Kombination mit der genauen gerätetechnischen Bestückung jeder einzelnen Anlage, deren Offenlegung der Beschwerdeführer verlangt – entscheidende Informationen darstellen, um die Messanlagen mittels geeigneter Geräte aus wirksamer Distanz mit hoher Wahrscheinlichkeit zu stören und damit die Messungen zur Ortung von Funkstörungen zu vereiteln oder zumindest zu verzögern.

**5.4.3** Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, die Messstationen könnten aus zahlreichen Gründen, etwa aufgrund technischer Ausfälle oder natürlicher Begebenheiten (wie Frost, Wasser oder Blitzeinschlag) ausfallen. Die Vorinstanz verfüge deshalb über temporär und flexibel nutzbare Messstationen und -Fahrzeuge. Mit diesen könne, etwa bei Grossanlässen, jede schadhafte Station zeitnah ersetzt und die gewünschte Funküberdeckung erzeugt werden. Bei Bedarf liessen sich regionale Schwerpunkte bilden. Das Messnetz sei in diesem Sinne redundant ausgestaltet. Mit Herausgabe der Standortliste würde der Standort der temporären Einrichtungen nicht offengelegt und das dynamische, flexible Konzept nicht beeinträchtigt. In diesem Kontext falle das Risiko des mutwilligen Lahmlegens von Messstationen nicht ins Gewicht.

**5.4.3.1** In dieser Hinsicht legt die Vorinstanz überzeugend dar, dass dieser Einwand aufgrund des bei Störungsortungen bedeutsamen Zeitfaktors zu kurz greift. Insbesondere im Rahmen des rund um die Uhr verfügbaren Piktettdienstes für die Blaulichtorganisationen und den Flugfunk sei es notwendig, Funkstörungen zeitnah zu orten und zu beheben. Selbst im Fall gebietsweiser Redundanzen im Messnetz bzw. des Einsatzes temporärer Einheiten führe die Beeinträchtigung einer einzelnen Station zwangsläufig zu Zeitverzögerungen bei Störungsortungen, da sich insbesondere deren Präzision reduziere. Die mobilen Messinstallationen, die in geringerer Anzahl vorhanden seien, könnten die stationären Messstationen aufgrund des benötigten Anfahrtswegs in zeitlicher Hinsicht nicht vollumfänglich ersetzen. Je länger die Suche nach einer Funkstörung dauere, desto grösser falle das Risiko gravierender Konsequenzen aus. Beispielsweise könne eine Störung das Navigationssystem eines Krankenwagens oder eines Rettungshelikopters vorübergehend beeinträchtigen und damit erhebliche Folgen für die zu rettenden Personen haben.

**5.4.3.2** Aus den vorstehenden Erläuterungen der Vorinstanz ergibt sich schlüssig, dass Ortungen trotz des Bestehens temporärer Messstationen

durch Störsender zeitlich verzögert und damit teilweise beeinträchtigt werden können. Dabei handelt es sich um keine geringfügige, sondern eine ernstzunehmende mögliche Gefährdung angesichts dessen, dass ein temporärer Funkausfall, etwa bei Einsätzen der Polizei, der Feuerwehr oder der Rettungskräfte, sehr gewichtige Rechtsgüter tangieren kann.

**5.4.4** Weiter zu prüfen ist allerdings, ob die Bekanntgabe der Standorte die Wahrscheinlichkeit der Gefährdung der Messstationen im Vergleich zur bisherigen Informationspraxis der Vorinstanz bzw. zur bestehenden Informationslage entscheidend erhöht.

**5.4.4.1** Der Beschwerdeführer stellt dies in Abrede und bringt vor, es sei nicht ersichtlich, dass eine vollständige und genaue Offenlegung der (noch nicht bekannten) Standorte zum ernsthaften Risiko einer zusätzlichen Beeinträchtigung der öffentlichen Interessen führen würde. Auch ohne Offenlegung seien die Messstationen funktionsbedingt öffentlich sichtbar. Sie könnten aufgrund von Fakten, welche die Vorinstanz selbst bekannt gegeben habe – in Kombination mit öffentlich zugänglichen Informationsquellen [...] – mehrheitlich genau lokalisiert werden. Die Vorinstanz habe, anlässlich von öffentlichen Führungen und von Vorträgen, selbst Standorte der Messstationen offengelegt. Beispielsweise könne die an Führungen gezeigte Funkabdeckungskarte dafür verwendet werden, Rückschlüsse auf Standorte zu ziehen. Verschiedene Standorte habe er auf diese Weise auf wenige Meter genau bestimmen können. Dennoch könne die Vorinstanz ihre Funktion erfüllen, was sich nicht wesentlich anders verhielte, wenn alle aktuellen Standorte mit ihren genauen Koordinaten offengelegt würden.

**5.4.4.2** Hinsichtlich der Informationspraxis der Vorinstanz trifft zwar zu, dass sie, wie sie ausführt, Führungen an einem bestimmten Standort und an ihren Aussenstellen durchgeführt sowie an Vorträgen über ihre Tätigkeit informiert hat. Sie hat dabei jedoch nie eine Liste mit den präzisen Koordinaten der Messstationen oder die technischen Daten jeder einzelnen Messanlage öffentlich zugänglich gemacht, was der Beschwerdeführer nicht bestreitet. Bei den vom Zugangsgesuch betroffenen Angaben handelt es sich somit nicht um Informationen, welche in der verlangten Genauigkeit und Vollständigkeit bereits an anderer Stelle veröffentlicht worden sind.

Die Vorinstanz räumt ein, dass eine Geheimhaltung einzelner Stationen, insbesondere der (vier) benannten Stationen an Aussenstellen und einzelner öffentlich bekannter Standorte nicht möglich sei. Ebenfalls führt sie aus,

dass einzelne Standorte einer gewissen Zahl sachkundiger Personen bekannt und ein Teil der Anlagen öffentlich wahrnehmbar seien.

Im Unterschied zur bisherigen Informationspraxis wäre im Fall der Gewährung des Zugangs erstmals eine Liste sämtlicher Standorte mit den exakten Koordinaten offenzulegen. Dadurch würden neu auch deren genaue Anzahl und eine vollständige Gesamtübersicht über das Netz an Stationen – der Allgemeinheit (einschliesslich der interessierten Presse, vgl. NZZ vom 21. Januar 2020: «Die Antenne auf dem Schulhaus») – öffentlich gemacht. Dabei leuchtet ein, dass das Risiko einer zusätzlichen Beeinträchtigung deshalb steigen würde, weil die Gesamtsicht auf die genauen Standorte aller Stationen eine gebietsweise Einschätzung bzw. Berechnung der Abdeckung und damit u.a. die Ermittlung von Gebieten mit schlechteren Ortungsmöglichkeiten ermöglicht. Ebenfalls liegt nahe, dass die Ermittlung der Standorte in der ganzen Schweiz laut Vorinstanz bedeutend schwieriger ist, wenn deren Anzahl unbekannt ist. Hinzu kommt, dass sich das Netz der Messstationen über die Zeit verändert, d.h. neue Stationen hinzukommen und andere aufgehoben oder verlegt werden, während die ersuchte Liste eine Aufzählung der aktuellen Messstationen enthält.

**5.4.4.3** Bei näherer Prüfung ergibt sich sodann, dass die Standorte ohne die streitigen Informationen, anders als der Beschwerdeführer rügt, trotz der durchgeführten Führungen der Vorinstanz nicht leicht zu lokalisieren sind. Dem eingereichten Faktenblatt 1 zur Beschwerde ist zu entnehmen, dass der Beschwerdeführer Fotografien von Karten und Abbildungen mit Standorten besitzt, die er in mehreren Jahren beim Besuch von Führungen aufnehmen konnte. Dabei handelt es sich jedoch weitgehend um grobe, unvollständige Darstellungen mit ungefähren Standorten in der Schweiz und Ortsbezeichnungen ohne Koordinaten. Gestützt darauf hat er mit Hilfe von im Internet allgemein zugänglichen Karten mehrere Standorte bestimmt und dem EDÖB im Vorfeld der Schlichtungsverhandlung fünf Beispiele unter Abbildung der Antennen eingereicht. Wie die Vorinstanz darlegt, handelt es sich bei dreien dieser Beispiele aber um Fehleinschätzungen bzw. -identifizierungen des Beschwerdeführers, das heisst um Antennen, die nicht zum Netz des BAKOM gehören. Die Aufnahmen des Beschwerdeführers erweisen sich dabei als nicht mehr aktuell. Die von ihm im Gesuch (Antrag 1) genannte Anzahl der ersuchten Standorte («ca. [...] Radiomonitoring-Standorte») weicht zudem – wie seine (teilweise falsche Angaben enthaltende) Aufzählung der Standorte im Faktenblatt V zur Replik – massgebend von der effektiv bestehenden Anzahl an Stationen ab.

Trotz Spezialkenntnissen, die ihm die Vorinstanz attestiert, und eingehenden Nachforschungen konnte er mithin nur einen Teil der Standorte eruieren. Daran zeigt sich, dass deren exakte Bestimmung anhand der für frühere Führungen erstellten Informationen und solchen aus allgemeinen Informationsquellen im Internet schwierig, fehleranfällig und aufwändig ist. Erst recht gilt dies für nicht (leicht) sichtbare, etwa in Gebäuden platzierte Antennen. Erschwerend wirkt sich zudem aus, dass an einem Teil der Standorte in der Nähe der Stationen laut Vorinstanz ähnliche andere Anlagen bzw. Antennen stehen, wobei die exakte Unterscheidung präzise Ortsangaben erfordert. Der Beschwerdeführer hat denn auch zum Zweck der genauen Lokalisierung ein Zugangsgesuch gestellt.

**5.4.4.4** Nach dem Gesagten würden mit Gutheissung des Gesuchs nicht lediglich Informationen offengelegt, die bereits zugänglich sind oder auf der Grundlage bekannter Daten leicht abgeleitet werden können. Dem Beschwerdeführer ist deshalb nicht zu folgen, soweit er rügt, die Gefahr der Beeinträchtigung der öffentlichen Interessen könne im Vergleich zum Ist-Zustand nicht ernsthaft erhöht werden.

**5.4.4.5** Selbst wenn der Beschwerdeführer oder weitere Personen bereits über ein Teil der betroffenen Informationen zu den Standorten verfügen sollten, bedeutet das im Übrigen nicht, dass der Öffentlichkeit aufgrund des allgemeinen Transparenzgebots Zugang zur Gesamtheit der Informationen zu gewähren ist (vgl. Urteil des BGer 1C\_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.6.2). Zur Begrenzung des Risikos erscheint es vielmehr zielführend, eine breite Streuung der Standortdaten zu vermeiden, um die Störung der Messanlagen und der Ortungen nicht zu erleichtern. Die Offenlegung könnte letztlich dazu führen, dass sich diverse Kreise ein umfassendes Bild über das Netz der Stationen und die Möglichkeiten zielgerichteter Störungshandlungen machen könnten.

**5.4.4.6** Die bisherige Informationspraxis der Vorinstanz ändert somit nichts daran, dass die zusätzliche Bekanntgabe weiterer bzw. aller aktuellen Standorte mit exakten Koordinaten das gewichtige Risiko einer Beeinträchtigung der sicherheitsrelevanten Infrastruktur und der zeitnahen Störungsortung durch die Messstationen wesentlich erhöhen würde.

**5.4.5** Zusammenfassend ist der Vorinstanz darin beizupflichten, dass bei Gewährung des Zugangs mit einer ernsthaft erhöhten Gefährdung der Ortung und Behebung von sicherheitsrelevanten Funkstörungen zu rechnen ist. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung, dass die Informationen,

die dem Beschwerdeführer offengelegt würden, schliesslich jeder Person, die darum ersucht, ebenfalls herausgegeben werden müssten bzw. vom Beschwerdeführer verbreitet werden könnten.

## **5.5**

Die Funktionsfähigkeit des sicherheitsrelevanten Ortungssystems der Vorinstanz ist des Weiteren bei Verletzungen der Rechtsordnung durch unerlaubte Funkaktivitäten relevant.

**5.5.1** Gemäss den Ausführungen der Vorinstanz könnten technisch versierte bzw. illegal operierende Kreise bei Kenntnis sämtlicher Messstandorte und ihrer genauen technischen Bestückung abschätzen, wo eine zeitnahe Ortung von rechtswidrigen Funkaktivitäten aufgrund einer schlechten Abdeckung erschwert oder in Gebieten ohne Abdeckung sogar verunmöglichlicht würde. Diese illegalen Handlungen würden erleichtert, weil sich das Risiko, entdeckt zu werden, stark reduzieren liesse. Die Begünstigung von Rechtsbrüchen sei umso augenfälliger, als das Messnetz zur Frequenzkontrolle und zur Aufdeckung von Verstössen gegen die Fernmeldevorschriften, insbesondere von unrechtmässigen Nutzungen des Frequenzspektrums nach Art. 52 Abs. 1 Bst. b FMG, verwendet werde. Zudem erhöhe sich die Gefahr, dass Störsender zur (erleichterten) Begehung von Strafdelikten und zur Deaktivierung von Alarmen oder Fahrzeugverfolgungssystemen verwendet würden. Die Vorinstanz verweist auf einen Deliktsfall aus dem Jahr 2015 im Kanton Tessin, in dem die Polizei Störsender beschlagnahmt hat.

**5.5.2** Der Beschwerdeführer hält dem im Wesentlichen entgegen, es seien kein Spezialwissen und keine genaue Liste der Standorte notwendig, um die Ortung von Störsendern durch die Vorinstanz zu unterlaufen. Dazu genügten einige einfache, im Faktenblatt 4 zur Beschwerde aufgezählte Massnahmen. Dies zeige das Beispiel eines aus Medienberichten bekannten, rechtsradikalen «Schwarzfunkers», der über Jahre unentdeckt habe agieren können.

**5.5.3** In dieser Hinsicht vermögen die Vorbringen des Beschwerdeführers ebenfalls nicht zu überzeugen. Wenn es gewissen rechtswidrig handelnden Akteuren gelungen ist, dem Ortungssystem der Vorinstanz vollständig oder für gewisse Zeit zu entgehen, stellt dies keinen rechtlichen Grund dar, – weitere – kriminelle Handlungen durch die Herausgabe der streitigen Informationen zu den Messstationen zu erleichtern. Zum einen erlaubt es die betroffene Infrastruktur nach Angaben der Vorinstanz jährlich zahlreiche,

illegale Funkhandlungen zu orten und die Verursacher zu ermitteln, was der Beschwerdeführer nicht bestreitet und die Wirksamkeit der Einrichtung belegt. Zum andern erscheint stichhaltig, dass der Überblick über die Gesamtheit der exakten Standorte und über die gebietsweise variierende Abdeckung die Umgehung erfolgreicher Ortungen durch die geeignete Wahl der Sendestandorte und der Sendeleistung erheblich begünstigen kann. Die Offenlegung der Liste mit den Standorten läuft somit dem Interesse an der Vermeidung und Ahndung von Akten der Kriminalität zuwider und kann die Sicherheit unter diesem Aspekt ebenfalls ernsthaft gefährden.

Soweit der Beschwerdeführer in dieser Hinsicht wiederum rügt, dass eine vollständige und genaue Offenlegung noch nicht bekannter Standorte zu keinem zusätzlichen Risiko einer Beeinträchtigung der öffentlichen Interessen führen würde, als aufgrund der bisherigen Informationspraxis der Vorinstanz ohnehin schon bestehe, kann auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen werden (E. 5.4.4 f.).

## **5.6**

Darüber hinaus sieht die Vorinstanz das Risiko von Vandalenakten bzw. Sachbeschädigungen an Messstationen mit Gewährung des Zugangs als erhöht an.

**5.6.1** Im Einzelnen führt sie aus, bisher nicht öffentlich sichtbare und wenig bekannte Anlagen seien tendenziell einfacher zu beeinträchtigen als schon bekannte Anlagen an öffentlich frequentierten Orten. Ein Teil der Stationen sei nicht öffentlich sichtbar, sondern in Gebäuden und teilweise in privaten Liegenschaften untergebracht, weshalb die Geheimhaltung auch dem Schutz ihrer privaten Vertragspartner diene. Zum Schutz dieser Stationen würden erhebliche zusätzliche (bauliche und andere) Massnahmen und Kosten nötig. Der Respekt gegenüber Behörden und staatlichen Einrichtungen nehme im Allgemeinen ab, wie etwa der Sabotageakt an der Notfunkanlage der Stadtpolizei Zürich vom 10. Juli 2016 deutlich mache.

**5.6.2** Der Beschwerdeführer bringt demgegenüber mit einer gewissen Berechtigung vor, dass bei jeder Infrastruktur grundsätzlich ein Risiko des Vandalismus bestehe und dies allenfalls nicht in jedem Fall ein Grund zur Geheimhaltung darstellen könne. Weiter ist ihm insoweit zuzustimmen, als die Einschätzung der Vorinstanz, wonach für Sabotageakte mit hoher Wahrscheinlichkeit private Liegenschaften ausgewählt bzw. Akteure sich mit Zwang Zugang zur Anlage durch berechnete Private verschaffen wür-

den, nicht ohne Weiteres eingängig erscheint. Näher dürften v.a. Angriffsziele mit weniger Hindernissen liegen, die unentdecktes Handeln begünstigen. In welchem Mass die Wahrscheinlichkeit sicherheitsrelevanter Vandalenakte durch Gewährung des Zugangs steigt, ist dabei schwierig vorauszusehen. Nicht gefolgt werden kann dem Beschwerdeführer jedoch, soweit er das Risiko des Eintritts von Schäden als rein spekulativ und mangels entsprechender Nachweise als in keiner Weise ernsthaft bezeichnet. Dass diese Gefahr nicht nur theoretischer Natur ist, zeigt sich darin, dass im Juni 2017 eine öffentlich wahrnehmbare Messstation der Vorinstanz mutwillig beschädigt worden ist. Weiter erscheint plausibel, dass mit Erhöhung der Zahl bekannter Stationen das Risiko zusätzlicher Angriffe und Beschädigungen nicht unverändert bleiben, sondern tendenziell steigen dürfte. Da die Stationen, wie dargelegt, sicherheitsrelevanten Funktionen dienen, erhöht sich mit der Wahrscheinlichkeit der Sachbeschädigung auch die Gefährdung der Sicherheit. Werden diese Funktionen beeinträchtigt, ist daher, anders als vom Beschwerdeführer gerügt, nicht in erster Linie entscheidend, ob Beschädigungen gezielt zur Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Messnetzes oder aus anderen (unspezifischen) Motiven, aber mit denselben Folgen ausgeübt werden.

**5.6.3** Insgesamt ist die Gefahr des Vandalismus, wenngleich sie angesichts der vorstehenden Sicherheitsgefährdungen nicht unbedingt ausschlaggebend für den Zugang ist, als zusätzliches (ergänzendes) Gefährdungselement relevant.

**5.7** Hinzu tritt schliesslich ein weiterer bedeutsamer Sicherheitsaspekt, der nicht unmittelbar mit der Funktionsfähigkeit der Messstationen der Vorinstanz, sondern damit zusammenhängt, dass das VBS ebenfalls eine (eigene) schweizweite Infrastruktur mit nicht öffentlich bekannten Messstationen im Funkbereich betreibt.

**5.7.1** Die Vorinstanz gibt in dieser Hinsicht zu bedenken, dass sich mit Bekanntgabe der genauen Standorte ihrer Messstationen auch das Risiko der Identifizierung der geheimen Standorte des VBS wesentlich erhöhe, und zwar auch derjenigen, die sich an anderen Orten als erstere befänden. Ohne die streitigen Informationen und ohne Spezialwissen sei bislang nicht einfach zu eruieren, ob es sich um eine Anlage des BAKOM oder des VBS handle. Das VBS hat sich im vorinstanzlichen Verfahren ebenfalls dahingehend geäußert, dass die Gewährung des Zugangs die Sicherheit gefährde und zu verweigern sei.

**5.7.2** Der Beschwerdeführer entgegnet im Wesentlichen, die äusserlichen Merkmale sowohl der Anlagen des VBS als auch derjenigen der Vorinstanz seien aufgrund von Veröffentlichungen des VBS und der Vorinstanz sowie aus den Medien bekannt. Die Anlagen des VBS könnten ohne Spezialwissen erkannt und von Anlagen der Vorinstanz ohnehin leicht unterschieden werden.

**5.7.3** Es mag zutreffen, dass [...]. Unbestritten ist jedoch, dass sich ein Teil der Anlagen des VBS, aus Gründen der Empfangsqualität und der Logistik, an den gleichen Orten wie die Stationen der Vorinstanz befindet. Somit ist, abweichend von der Auffassung des Beschwerdeführers, nachvollziehbar, dass durch den Zugang zu den Standortdaten der Vorinstanz gleichenorts gelegene Standorte von Anlagen des VBS leichter zu eruieren wären, insbesondere bei solchen, die ansonsten wie dargelegt schwierig zu lokalisieren wären und nun mit exakten Koordinaten offengelegt würden. Ob die Anlagen im Sinne des Beschwerdeführers leicht oder nach Ansicht der Vorinstanz nur mit Spezialwissen zu unterscheiden sind, erscheint in dieser Hinsicht nicht entscheidend. Selbst wenn die Auffassung des Beschwerdeführers zutreffen sollte, was aus den Einzelbeispielen in den genannten Faktenblättern jedoch nicht hervorgeht, dürfte die Bekanntgabe entsprechender Standorten (erst recht) dazu führen, dass Anlagen des VBS an gemeinsamen Standorten einfacher eruiert werden könnten. Im Übrigen würde bei Offenlegung der vollständigen Liste der BAKOM-Standorte gleichzeitig bekannt, wo die Vorinstanz über keine Stationen verfügt und es sich somit in diesen Gebieten um andere Anlagen bzw. vermutungsweise um solche des VBS handeln muss.

Der Zugang zu den exakten Standorten der Messstationen der Vorinstanz würde es demnach interessierten Kreisen erlauben, Rückschlüsse auf die Standorte des VBS und das Funkaufklärungs- und Sendesystems der Armee zu ziehen, was wiederum Störungen desselben ermöglichen würde. Dadurch wird die Funktionsfähigkeit der militärischen Infrastruktur einer zumindest erweiterten Angriffsfläche ausgesetzt, was nicht als nur geringfügiges Risiko erachtet werden kann. Die Einschätzung der Vorinstanz und des VBS, dass die Sicherheit der Schweiz durch die Gewährung des Zugangs zu den Informationen gefährdet werden kann, ist somit nicht zu beanstanden.

**5.8** Zusammenfassend ist hinreichend dargetan, dass die Offenlegung der exakten Standort-Koordinaten der Messstationen und die detaillierte technische Bestückung jeder einzelnen Anlage in mehrfacher Hinsicht eine

ernstzunehmende, keineswegs nur entfernt denkbare Gefährdung der Messstationen und ihrer sicherheitsrelevanten Funktionen, insbesondere der Ortungen von Funkstörungen bei sicherheitsrelevanten Diensten und von kriminellen Funkaktivitäten, schafft. Zudem entsteht eine erhöhte Gefährdung der militärischen Infrastruktur. Insgesamt lässt es sich somit nicht verantworten, die Standortdaten preiszugeben. Sie liessen sich in nachteiliger Weise für die innere Sicherheit der Schweiz nutzen und können sie in einer Weise gefährden, welche ihre Geheimhaltung und die Anwendung der Ausnahmeregel nach Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ rechtfertigt.

## **6.**

Des Weiteren ist streitig, ob der Geheimhaltungstatbestand gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ, auf den sich die Vorinstanz zusätzlich beruft, erfüllt ist. Danach wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn die Gewährung des Zugangs die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigen würde.

**6.1** Diese Bestimmung schützt Informationen, die der Vorbereitung konkreter behördlicher Massnahmen dienen, und kann angerufen werden, wenn deren Ziel durch die Gewährung des Zugangs mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht oder nicht vollumfänglich erreicht würde (BGE 144 II 77 E. 4.3). Die Geheimhaltung der Informationen muss dabei Bedingung für den Erfolg der entsprechenden Massnahme bilden bzw. den Schlüssel dazu bilden. Geschützt sind insbesondere die Ermittlungen, die Inspektionen und die administrativen Überwachungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich die Bürgerinnen und Bürger an das Gesetz halten (zum Ganzen Urteile des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.1; A-700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 5.1, A-683/2016 vom 20. Oktober 2016 E. 5.4.1). Die Ausnahmebestimmung kann aber auch in anderen, weniger offensichtlichen Fällen Anwendung finden, sofern aufgrund der Umstände mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen ist, dass der Erfolg einer Massnahme durch Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise vereitelt würde (vgl. Urteil des BVGer A-683/2016 vom 20. Oktober 2016 E. 5.4.1 – 5.4.3). Nicht von der Bestimmung erfasst ist jedoch die allgemeine Aufgabenerfüllung oder Aufsichtstätigkeit einer Behörde insgesamt (vgl. BGE 144 II 77 E. 4.2 f.; Urteil des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.1).

**6.2** Nach Auffassung der Vorinstanz würde der Zugang zu den Standortinformationen die zeitnahe Ortung und Behebung von Funkstörungen mit

Hilfe des Netzes an Messanlagen und damit konkrete behördliche Massnahmen beeinträchtigen. Sie unterscheidet im Weiteren nicht näher zwischen den beiden Geheimhaltungstatbeständen (Bst. b und c), weshalb sich ihre Begründung und ebenso die Einwände des Beschwerdeführers mit den vorstehenden Ausführungen zur möglichen Gefährdung der Sicherheit grundsätzlich decken (siehe vorne, insb. E. 5.4 f.).

**6.3** Wie bereits festgestellt, bilden die Messanlagen das zentrale Instrument zur zeitnahen Lokalisierung und Behebung von Funkstörungen (E. 5.2 ff.). Wie ebenfalls vorne dargelegt, lässt sich die vollständige Liste der exakten Standorte dazu verwenden, Massnahmen zur Ortung illegaler Funkaktivitäten durch eine geeignete Wahl der Sendestandorte und der Sendeleistung gezielt zu umgehen (E. 5.5). Ebenso bilden die präzisen Standort-Koordinaten aller Messstationen und die detaillierte technische Beschaffenheit jeder einzelnen Anlage entscheidende Informationen dafür, einzelne Massnahmen zur Ortung von Funkstörungen durch geeignete Störsender aus wirksamer Distanz zu verzögern bzw. teilweise zu beeinträchtigen (vgl. E. 5.4).

Die streitigen Informationen stehen insofern in unmittelbarem Zusammenhang mit der zielkonformen Durchführung von Ortungsmassnahmen und bilden den Schlüssel dazu, diese erfolgreich ganz oder teilweise zu vereiteln. Legt man sie offen, ist daher ernsthaft mit Beeinträchtigungen durch illegal operierende Akteure und Störer zu rechnen. Somit ist der Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ ebenfalls erfüllt.

## 7.

Liegt ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ vor, darf der Zugang nicht ohne Weiteres verweigert werden, sondern ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Interessen an der Geheimhaltung das Transparenzinteresse überwiegen oder ob in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips ein eingeschränkter, d.h. teilweiser Zugang zu den Informationen im Dokument in Betracht fällt, etwa durch Schwärzen, Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.3; Urteile des BVGer A-6475/2017 vom 6. August 2018 E. 3.2.2, E. 5.3; A-700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 4.3; A-3122/2014 vom 24. November 2014 E. 4.2).

Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz dem Beschwerdeführer bereits Zugang zu denjenigen Informationen, welche nicht aufgrund der Ausnahmetatbestände geheim zu halten sind, gewährt. Die Anträge 2, 3, 4, 6 und 7 des Zugangsgesuchs sind deshalb nicht mehr streitig. Darüber hinaus

kommt aufgrund der Art der betroffenen Informationen keine weitere, teilweise Offenlegung in Frage. Zur Wahrung der öffentlichen Interessen ist es nach dem Ausgeführten nicht ausreichend, dem Beschwerdeführer die Liste der Standorte nur auszugsweise zu offenbaren. Insbesondere fällt eine Offenlegung nur der Ortsbezeichnungen – unter Abdeckung der Koordinaten – ausser Betracht, weil die Bekanntgabe der Anzahl der Stationen bzw. eine Gesamtübersicht über sämtliche aktuellen Standorte aus den dargelegten Gründen zu vermeiden ist. Die Vorinstanz hat somit den Zugang in der mildesten, das Öffentlichkeitsprinzip am wenigsten einschränkenden Form begrenzt und dem Interesse der Transparenz weitest möglich Rechnung getragen. Letzteres besteht vorliegend im Übrigen nicht in einem gewichtigen öffentlichen Informationsinteresse im Sinne der Zielsetzungen des BGÖ (siehe E. 3), sondern beschränkt sich soweit ersichtlich auf eine private Affinität des Beschwerdeführers. Von weitergehenden Teilveröffentlichungen ist mithin abzusehen.

## **8.**

**8.1** Ausstehend sind prozessuale Anträge des Beschwerdeführers. Er stellt in der Replik vom 29. Mai 2019 (S. 11 ff.) drei zusätzliche Beweis- bzw. Editionsanträge: Die Vorinstanz sei zu verpflichten, Dokumente zu ihren Führungen und Vorträgen – darunter die interne Weisung, keine solchen mehr durchzuführen – zu edieren, ferner mindestens eines der Schreiben der Vorinstanz an Eigentümer von Liegenschaften mit Messstationen einzureichen sowie die Regelungen des Schutzes der Messstationen des Bundes (Sicherheitsstandards) offenzulegen. Der erstgenannte Antrag wird in der Stellungnahme vom 8. November 2018 wiederholt.

**8.1.1** Die im Recht liegenden Akten erlauben eine ausreichende Würdigung des Sachverhalts. Wie unter Einbezug von Aufnahmen aus Führungen dargelegt, würde die erstmalige, umfassende Offenlegung der präzisen Standortkoordinaten trotz der (früheren) Informationspraxis der Vorinstanz eine ernsthafte zusätzliche Gefahr der Beeinträchtigung der öffentlichen Interessen bedeuten (vgl. E. 5.4.4), woran weitere nicht öffentlich zugängliche Dokumente nichts ändern würden. Ebenso wenig ist ersichtlich und dargetan, inwiefern sich eine allfällige interne Weisung der Vorinstanz mit zusätzlichen Einschränkungen der Informationspraxis den Ausgang des Verfahrens zu Gunsten des Beschwerdeführers beeinflussen könnte. Dasselbe trifft zu für allfällige Schreiben der Vorinstanz an Liegenschaftsbesitzer, die sie, wie der Beschwerdeführer behauptet, als Reaktion

auf den ihm gewährten Zugang zu einem Gebäude mit Messanlage verfasst habe. Selbst wenn solche existieren sollten, was die Vorinstanz verneint, sind sie nicht geeignet, weitere entscheidrelevante Erkenntnisse für die vorliegende Beurteilung hervorzubringen. Insbesondere ist auszuschliessen, dass der ersuchte Zugang aufgrund solcher Schreiben die Sicherheit der Anlagen weniger gefährden würde (vgl. E. 5.6). Soweit der Beschwerdeführer schliesslich die Offenlegung der Sicherheitsstandards des Bundes für die Messstationen verlangt – insbesondere betreffend die Ausführung von Kabelzuführungen und -schächten, Alarmanlagen, Brandmeldeanlagen und Brandlöschanlagen sowie die Zutrittsmöglichkeiten zu Anlagen – und prüfen will, ob die Sicherheitsregeln bei den Messstationen eingehalten sind (vgl. Stellungnahme vom 8. November 2019, S. 5 f. und Faktenblatt I zur Replik), ist diese Frage für das vorliegende Verfahren zur Beurteilung des Zugangs nach BGÖ nicht ausschlaggebend. Allfällige Sicherheitsmängel, die der Beschwerdeführer moniert, sprächen nicht für die Offenlegung der Standortdaten.

**8.1.2** Die genannten Beweis- bzw. Editionsanträge des Beschwerdeführers (Replik, S. 11 ff.) sind daher in antizipierter Beweiswürdigung (zu dieser vorne, E. 2.2) abzuweisen.

**8.1.3** Soweit die Herausgabe der genannten Dokumente nicht im Sinne prozessualer Anträge, sondern im Sinne weiterer Zugangsgesuche nach Öffentlichkeitsgesetz verlangt bzw. gemeint sein sollte, steht der Streitgegenstand des Verfahrens deren Prüfung entgegen. Dieser bestimmt sich nach dem Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es angefochten ist. Der Streitgegenstand kann sich im Laufe des Beschwerdeverfahrens verengen, darf jedoch grundsätzlich nicht erweitert werden (Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 1.3). Vorliegend im Streit liegt die Herausgabe der Standortdaten. Dagegen hat der Beschwerdeführer im Zugangsgesuch an die Vorinstanz keine Dokumente zu Führungen und Vorträgen zur Einsicht verlangt (vorne. Bst. A), weshalb diese nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung und der Beschwerdebegehren bilden. Insofern liegen allfällige neue Gesuche offensichtlich ausserhalb des Streitgegenstands.

**8.2** Des Weiteren hat der Beschwerdeführer in der Replik Akteneinsichtsanträge gestellt. Er ersucht um die vollständige Einsicht in die teilweise geschwärzten Vernehmlassungsbeilagen 1 – 3 und, eventualiter, sinngemäss darum, dass die abgedeckten Ausführungen umzuformulieren und offen-

zulegen seien, soweit sie nicht die Standorte der Stationen betreffen. Soweit ihm die Beilagen nicht mit der Möglichkeit zur Stellungnahme zugänglich gemacht würden, seien sie aus dem Recht zu weisen.

**8.2.1** Mit Zwischenverfügung vom 26. Juli 2019 hatte das Bundesverwaltungsgericht diese bereits in der Beschwerde gestellten Akteneinsichtsansprüche des Beschwerdeführers teilweise gutgeheissen und ihm mit Verfügung vom 4. September 2019 die teilweise entschwärzte Version der Vernehmlassungsbeilagen 1 – 3 der Vorinstanz und deren Zusammenfassung der abgedeckten Passagen zugestellt. Dabei erhielt er die Gelegenheit zu weiteren Bemerkungen (vorne, Bst. I). Mit Eingabe vom 8. November 2019 bringt der Beschwerdeführer allerdings vor, die Schwärzungen der zweiten, am 27. August 2019 eingereichten Version der Beilagen 1 – 3 gingen weiterhin über das Notwendige hinaus. Es verletze den Anspruch auf rechtliches Gehör, wenn er sich nicht zu den abgedeckten Informationen äussern könne.

**8.2.2** Die Beilage 1 enthält Angaben zu Fehllokalisierungen von Standorten seitens des Beschwerdeführers. Diese abgedeckten Passagen stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit den streitigen Standortdaten, weil aus der Offenlegung unzutreffender Ortsbestimmungen Rückschlüsse auf tatsächliche Standorte gezogen werden können. Wie vorstehend ausgeführt, steht das öffentliche Interesse der Sicherheit der Schweiz dem Zugang zu diesen Informationen entgegen (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Dasselbe öffentliche Interesse rechtfertigt es im Rahmen der verfahrensrechtlichen Akteneinsicht, die geschwärzten Angaben dem Beschwerdeführer gestützt auf Art. 27 Abs. 1 Bst. a VwVG vorzuenthalten, wonach die Einsicht verweigert werden darf, wenn die innere oder äussere Sicherheit des Landes die Geheimhaltung erfordert.

Nicht anders verhält es sich bei den Abdeckungen in Beilage 2 betreffend die Wirksamkeit von Störsendern. Diese betreffen, abweichend von den Ausführungen des Beschwerdeführers, nicht die allgemeine Funktionsweise von Störsendern, sondern konkrete Angaben dazu, wie sich Jammer auf die Messstationen der Vorinstanz störend auswirken können. Sie enthalten zudem konkrete Informationen zu realen Stör- und Deliktsfällen mit geeigneten, abgebildeten Jammern sowie der fallbezogenen Vorgehensweise der Vorinstanz bei der Ortung von Funkstörungen. Nach nachvollziehbarer Ansicht der Vorinstanz könnte daraus abgeleitet werden, welche Apparate benötigt werden, um eine Messstation zu beeinträchtigen. Hinsichtlich dieser Inhalte darf die Akteneinsicht aus Gründen der Sicherheit

ebenfalls verweigert werden (Art. 27 Abs. 1 Bst. a VwVG). Dies gilt gleichermassen für die Abdeckungen der Beilage 3. Sie beinhalten, neben der exakten Anzahl der Standorte und Informationen zu ihrer Verteilung in der Schweiz, detaillierte Angaben über die Hindernisse und das Vorgehen beim zeitkritischen Einsatz temporärer Messstationen, welche sich unter Umständen zur Störung oder Umgehung von Ortungen, insbesondere bei rechtswidrigen Funkaktivitäten oder -beeinträchtigungen, ausnutzen liessen. Deshalb sind sie von der Akteneinsicht ebenfalls auszunehmen.

**8.2.3** Des Weiteren hat der Beschwerdeführer im Laufe des Verfahrens vom wesentlichen Inhalt der Abdeckungen Kenntnis erlangt (vgl. Art. 28 VwVG), insbesondere in Form der Eingaben der Vorinstanz, durch die von ihr auf Anordnung entschwärzten Passagen (wie Titel, Fazite und allgemeine Ausführungen) und durch die Zusammenfassung der Beilagen. Aus Sicht des Gerichts hat der Beschwerdeführer hinreichend Gelegenheit erhalten, sich dazu äussern. Im Übrigen wurde in den vorstehenden Erwägungen nicht auf einzelne geschwärzte Passagen abgestellt.

**8.2.4** Somit ist dem Beschwerdeführer keine zusätzliche Einsicht in die Akten – über die ergangenen Verfügungen vom 26. Juli 2019 und vom 4. September 2019 hinaus – zu gewähren. Es ist daran festzuhalten, dass die Akteneinsichtsansprüche, soweit ihnen nicht bereits entsprochen wurde, abzuweisen sind. Daher sind keine weiteren Anordnungen zu treffen.

## **9.**

Zusammenfassend hat die Vorinstanz zu Recht keinen weitergehenden Zugang zu den streitigen Informationen über die Standorte der Messstationen und die genaue gerätetechnische Bestückung jeder einzelnen Anlage gewährt. Die Beschwerde erweist sich somit insgesamt als unbegründet und ist abzuweisen.

## **10.**

**10.1** Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der Beschwerdeführer ist insgesamt als vollständig unterliegend zu betrachten. Er dringt – gemäss der Zwischenverfügung vom 26. Juli 2019 – einzig teilweise mit seinem Akteneinsichtsbegehren und somit nur in unbedeutendem Umfang durch. Entsprechend diesem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen. Sie sind vorliegend auf insgesamt Fr. 1'500.00 festzusetzen.

(Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der in gleicher Höhe einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

**10.2** Als unterliegende Partei steht dem Beschwerdeführer keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario). Ebenso wenig hat die obsiegende Vorinstanz als Behörde einen Anspruch auf eine Entschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

*(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)*

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die prozessualen Anträge des Beschwerdeführers werden abgewiesen.

**2.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**3.**

Dem Beschwerdeführer werden Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

**4.**

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

**5.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (Gerichtsurkunde)
- den EDÖB (zur Kenntnis)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann

Thomas Ritter

**Rechtsmittelbelehrung:**

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

Versand: