



Bern, 17. Dezember 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 (Privatperson) hat mit E-Mail vom 16. Januar 2013 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3) beim Nachrichtendienst des Bundes NDB Einsicht in Dokumente verlangt, welche folgende Fragen beantworten:
*„1. Wie viele islamistische Imame gibt es in der Schweiz, was ist deren Herkunft sowie Aufenthalts-/Visastatus und an welchen Moscheen sind diese tätig?
2. In dem Bericht „Islamistische Imame“ des Stabs des Sicherheitsausschusses wurde berichtet, wie Imame explizit Christen und Juden verwünschten und zum gewalttätigen Jihad gegen die Schweiz aufriefen. Kann mir der NDB sagen, ob gegen diese Personen wegen Verletzung des Anti-Rassismusgesetzes und Unterwanderung des Staats vorgegangen wurde? Wenn nicht, weshalb? Was hat der Bund gegen die 8 im Bericht erwähnten Imame unternommen?
3. Welches sind die Namen der islamistischen Organisationen in der Schweiz, wie hoch ist deren Mitgliedszahl, wer ist für deren Leitung verantwortlich, wo sind sie lokalisiert und wer finanziert diese?
4. Laut des deutschen Verfassungsschutzes hat sich die Anzahl der Salafisten, inkl. gewaltbereite, in kurzer Zeit verdoppelt und es wurde eine zunehmende Radikalisierung festgestellt. Wie viele Islamisten bzw. Salafisten gibt es in der Schweiz, wie viele sind gewaltbereit? Welches sind die Führungspersonen?
5. Laut des Deutschen Innenministeriums sind 15% der 14- bis 32-Jährigen Muslime „streng religiös mit starken Abneigungen gegenüber dem Westen, tendenzieller Gewaltakzeptanz und ohne Integrationstendenz“. Ich möchte wissen, ob der Bund Angaben zu Extremismus, Gewaltakzeptanz, Integrationstendenz und Abneigung demokratischer Werte unter Schweizer Muslimen hat, wie sie das Deutsche Innenministerium veröffentlichte. Wenn ja, möchte ich Einsicht in diese Dokumente. Wenn der Bund keine Angaben dazu hat, möchte ich wissen, weshalb der Bund der Meinung ist, dass Gewaltakzeptanz und fehlende Integrationstendenz, anders als im europäischen Ausland, kein Problem darstellen.
6. In Grossbritannien und den USA würden 60% der jungen Muslime Schariarecht bevorzugen*



und in mehreren Staaten Europas wird Schariarecht im Verdeckten angewendet. In Grossbritannien gibt es über 60 bekannte Schariagerichte sowie hunderte, welche im Verborgenen arbeiten. Wie weit sind Praktizieren von Scharia-Recht sowie polygame Ehen in der Schweiz verbreitet und was unternimmt der Bund dagegen?

7. Gibt es innerhalb der Bundesbehörden Anweisungen, Informationen, welche Ressentiments gegen die Muslime in der Schweiz schüren bzw. die soziale Kohäsion schwächen könnten, nicht zu veröffentlichen? Gibt es auch solche Absprachen mit anderen Ländern? Wenn ja, möchte ich Einsicht in entsprechende Dokumente, inkl. Sitzungsprotokolle.“

2. Per E-Mail vom 30. Januar 2013 teilte der NDB dem Antragsteller mit, dass seine offen formulierten Fragen den zulässigen Aufgabenbereich des NDB bei weitem überschreiten und deshalb keine solchen spezifischen Dokumente bestehen würden. Der NDB forderte den Antragsteller deshalb auf, sein Zugangsgesuch gemäss Art. 10 Abs. 3 BGÖ und Art. 7 Abs. 3 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (VBGÖ, SR 152.31) zu präzisieren, da gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz weder allgemeine Auskünfte verlangt werden könnten noch dass es Aufgabe der Verwaltung sei, aus einer grossen Zahl offener Fragestellungen in Kleinstarbeit allfällige in anderem Zusammenhang erstellte Dokumente auf eine zufällige Übereinstimmungen mit Teilfragestellungen zu überprüfen.
3. Mit E-Mail vom 15. Februar 2013 reduzierte der Antragsteller sein Gesuch formal auf 4 Fragen, ohne es jedoch inhaltlich wesentlich zu begrenzen oder zu präzisieren. Zusätzlich definierte er den gewünschten Erstellungszeitpunkt der Dokumente auf die Jahre 2010 bis 2013.
4. Der NDB stellte ihm in der Folge per E-Mail vom 18. März 2013 den im Zugangsgesuch bereits erwähnten Bericht über islamistische Imame¹ zu und teilte ihm weiter mit, dass der NDB weder über spezifische Dokumente gemäss seinen Fragestellungen verfügen würde noch über einen gesetzlichen Auftrag, der eine entsprechende Bearbeitung zulassen würde.
5. Einige Wochen später kontaktierte der Antragsteller den NDB erneut und teilte diesem mit, dass er nach der Lektüre des Lageberichts 2013² zum Schluss gekommen sei, dass der NDB entgegen seiner Aussage dennoch über entsprechende Informationen und Dokumente verfüge, welche seine Fragen beantworten könnten. Da die Frist zur Einreichung eines Schlichtungsantrages bereits verstrichen war, gelangte er in der Folge erneut an den NDB.
6. Mit E-Mail vom 8. Mai 2013 stellte der Antragsteller gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz beim NDB ein neues, leicht abgeändertes Gesuch um Zugang zu folgenden Informationen für den Zeitraum von 2010 – 2013:

„1. Islamistische Imame und Moscheen:

Ich will Einsicht in Dokumente, welche beschreiben,

- *wie viele islamistische Imame es in der Schweiz gibt,*
- *an welchen Moscheen diese tätig sind,*
- *welche Personen, Gruppierungen oder Regierungen, auch von ausserhalb der Schweiz, diese Moscheen finanzieren,*
- *was gegen die im Bericht „Islamistische Imame“ erwähnten Imame unternommen wurde, insbesondere wegen Verletzung der Anti-Rassismus-Strafnorm, bzw. weshalb nicht.*

¹ Vgl. [EDÖB Empfehlung vom 21. Oktober 2010: VBS / Bericht "Islamistische Imame"](#).

² Lagebericht 2013 des Nachrichtendienstes des Bundes:
http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/publication/snd_publ.parsys.14751.downloadList.49005.DownloadFile.tmp/ndblagebericht2013d.pdf (zuletzt besucht am 16. Dezember 2014).



2. Islamistische Organisationen:

Ich will Einsicht in Dokumente, welche beschreiben [...]:

- *Namen der relevanten islamistischen Organisationen in der Schweiz, einschliesslich IZRS und Fethullah Gülen Bewegung,*
- *welche Personen/Gruppierungen/Regierungen (insbesondere Saudi Arabien und Katar) diese Moscheen finanzieren,*
- *deren Mitgliedszahl*
- *deren Gefahrenpotential*
- *Leitung dieser Organisationen*

3. Radikalisierung der Muslime:

Ich will Einsicht in Dokumente, welche beschreiben,

- *wie hoch Radikalisierungstendenz,*
- *wie hoch Gewaltakzeptanz und -potential,*
- *wie hoch Ablehnung demokratischer Werte unter Schweizer Muslimen sind, und*
- *wie weit das Praktizieren von Schariarecht im Sinne einer Paralleljustiz in der Schweiz verbreitet ist.*

Ich will Einsicht in Dokumente, welche beschreiben,

- *wie viele Personen als islamistische Kämpfer wo im Ausland kämpfen bzw. kämpften,*
- *wie viele sich davon wieder in der Schweiz aufhalten,*
- *was für eine Niederlassungsbewilligung diese Personen haben,*
- *welches Gefahrenpotential von diesen Personen ausgeht,*
- *was/wer gemäss NDB Erkenntnissen für die Radikalisierung verantwortlich ist und*
- *was die Gegenmassnahmen des Bundes sind.“*

7. Mit E-Mail vom 5. Juni 2013 an den Antragsteller nahm der NDB Stellung zum erneuten Zugangsgesuch und hielt einleitend fest, dass der NDB naturgemäss über eine sehr grosse Zahl von Dokumenten verfüge, wobei deren Analyse und die Einordnung in einen übergeordneten Zusammenhang erst im Rahmen einer speziellen Auswertung bzw. Berichterstattung erfolge. Weiter würden grundsätzlich keine Datenbankabfragen durchgeführt, die den Rahmen einer einfachen elektronischen Abfrage überschreiten würden (Art. 5 Abs. 2 BGÖ). Zur Frage 1 des Antragstellers (Islamistische Imame und Moscheen) führte er aus, dass dem NDB aufgrund der gesetzlichen Schranken in der nachrichtendienstlichen Beschaffung gemäss Art. 3 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) und wegen der Unbestimmtheit des Begriffs „islamistisch“ die Gesamtzahl islamistischer Imame in der Schweiz unbekannt sei und er deshalb auch keine Kenntnis habe, an welchen Moscheen diese tätig seien oder wer entsprechende Moscheen finanziere. Hinsichtlich der Frage 2 (Islamistische Organisationen) verwies er auf die vertrauliche Beobachtungsliste gemäss Art. 11 Abs. 3 BWIS. Diese Bestimmung stelle jedoch eine Spezialbestimmung nach Art. 4 Bst. a BGÖ dar, weshalb der Zugang zu allfälligen Dokumenten verweigert werden müsste. In Bezug auf die Frage 3 (Radikalisierung der Muslime) verwies er wiederum auf die Bearbeitungsschranken von Art. 3 BWIS sowie auf einen bereits veröffentlichten Bericht des Bundesrates³ zu dieser Thematik. Die einzelnen Dokumente, welche diesem Bericht zugrunde liegen würden, seien aus den bisher dargelegten Gründen sowie im Hinblick auf den Quellenschutz (Art. 29 Verordnung über den Nachrichtendienst des Bundes, V-NDB, SR 121.1.) nicht zugänglich. Schliesslich lehnte der NDB auch den Zugang zu den gewünschten Informationen über Dschihadreisende, vom NDB als Frage 4 bezeichnet, unter Hinweis auf die innere und äussere Sicherheit der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ) sowie auf den als geheim klassifizierten Grundauftrag des NDB ab.

³ Bericht des Bundesrates über die Situation der Muslime in der Schweiz:
<http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/pressemitteilung/2013/2013-05-08/ber-d.pdf> (zuletzt besucht am 16. Dezember 2014).



Aus diesem Schreiben geht hervor, dass der NDB nunmehr keine Präzisierung des Gesuchs verlangt und den Antragsteller nicht darüber informiert hat, welche konkreten Dokumente zu dem von ihm gewünschten Themenbereich überhaupt vorhanden sind.

8. Daraufhin reichte der Antragsteller am 6. Juni 2013 einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Er bezeichnete darin die vom NDB behauptete Unkenntnis der Anzahl islamistischer Imame in der Schweiz als unglaubwürdig, da der ihm zugänglich gemachte Bericht „islamistische Imame“ an einer Stelle eine konkrete Zahl ausweisen würde. Zudem sei auch das Argument, wonach der Begriff „islamistisch“ zu unbestimmt sei, zurückzuweisen, da der erwähnte Bericht ebenfalls mit diesem Begriff operiere. Er wies abschliessend darauf hin, dass die ihm zugänglichen Informationen seine Fragen nicht zufriedenstellend beantworten würden.
9. Mit Schreiben vom 10. Juni 2013 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang seines Schlichtungsantrages und forderte gleichentags vom NDB die Einreichung aller relevanten Dokumente sowie einer ausführlich begründeten Stellungnahme. Auf Begehren des NDB vom 11. Juni 2013 erstreckte der Beauftragte die Frist für die Einreichung der Stellungnahme und der Dokumente bis am 31. Juli 2013.
10. Am 25. Juli 2013 reichte der NDB eine Auflistung von Dokumenten, aufgeteilt nach den jeweiligen Fragen des Antragstellers, sowie zu jedem einzelnen Dokument eine kurze Begründung der Zugangsverweigerung ein. Die Dokumentenliste enthält insgesamt 30 Dokumente, wovon dem Beauftragten lediglich 20 ausgehändigt wurden. Die restlichen 10 Dokumente wurden dem Beauftragten nicht zugestellt, da diese gemäss NDB als „geheim“ klassifiziert und deshalb nicht beigelegt seien. Der NDB führte aus, er hätte die Datenbanken Informationssystem innere Sicherheit und Geschäftsverwaltung (GEVER) nach Stichworten gemäss dem Zugangsgesuch durchsucht. Es seien keine Suchabfragen nach allfälligen Übereinstimmungen in Teilbereichen einzelner Fragestellungen durchgeführt worden, soweit damit der Rahmen einer einfachen elektronischen Abfrage gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ überschritten worden wäre. Selbstredend seien weitere, auf der Dokumentenliste nicht aufgeführte Dokumente zu den Fragekomplexen denkbar.
11. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und des NDB, insbesondere auf seine Ausführungen zur Zugangsverweigerung der einzelnen Dokumente 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

12. Der Antragsteller hat ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim NDB eingereicht und eine ablehnende Antwort erhalten. Als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchverfahren ist er zur Einreichung eines Schlichtungsantrages berechtigt. Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 BGÖ).
13. 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.⁴ Kommt keine Einigung zu Stande oder besteht keine

⁴ BBI 2003 2024.



Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

B. Materielle Erwägungen

14. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ 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).⁵
15. Einleitend ist festzuhalten, dass sich der vorliegende Schlichtungsantrag ausschliesslich auf das Zugangsgesuch vom 8. Mai 2013 bezieht (vgl. Ziff. 6). Die darin enthaltenen Fragestellungen decken sich jedoch inhaltlich weitgehend mit dem ursprünglichen Zugangsgesuch.
16. Das vorliegend relevante Zugangsgesuch wurde vom NDB, im Unterschied zum ersten Gesuch, nicht als zu unpräzise beurteilt. Das Öffentlichkeitsgesetz gewährt jeder Person einen Anspruch auf Zugang zu einem oder mehreren bestimmten, also genau spezifizierbaren amtlichen Dokumenten, jedoch nicht auf eine nicht näher eingrenzbare Menge von Verwaltungsinformationen.⁶ Ebenso kann ein Gesuchsteller von einer Behörde grundsätzlich keine individuell erstellten Antworten auf seine Fragen im Sinne eines eigens angefertigten Dokuments erwarten.⁷ Es sei denn, ein solches amtliches Dokument liegt bereits vor oder kann mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ erstellt werden. Welche Anforderungen an die Genauigkeit eines Gesuchs zu stellen sind, hängt jeweils von den konkreten Umständen ab. So kommt es insbesondere darauf an, welche Mittel dem Gesuchsteller für die Ausformulierung seines Gesuchs zur Verfügung stehen.⁸ Gleichzeitig ist die Behörde gemäss Art. 3 VBGÖ verpflichtet, den Gesuchsteller über die verfügbaren Dokumente zu informieren und ihn so bei der Ausformulierung bzw. Präzisierung seines Gesuches behilflich zu sein. Speziell im Bereich des Nachrichtendienstes kann es je nach Sachgebiet schwierig sein, einen Gesuchsteller über das Bestehen bzw. Nichtbestehen von Dokumenten zu informieren, ohne bereits die innere und äussere Sicherheit der Schweiz zu tangieren (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Eine angemessene Information des Gesuchstellers über verfügbare Dokumente ist jedoch auch im Interesse der Behörde. Damit kann einerseits ihr Aufwand bei der Gesuchbearbeitung und der Dokumentensuche vermindert werden und andererseits kann dem Gesuchsteller die Tragweite seines Gesuches klar werden.⁹

⁵ CHRISTINE GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 13, Rz 8.

⁶ [EDÖB Empfehlung vom 28. Juli 2008: EDA / Projektunterlagen DEZA](#) Ziff. II. B. 1.5; Basler Kommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, JULIA BHEND/JÜRGEN SCHNEIDER, Art. 10 N 39 f., 3. Aufl., Basel 2014.

⁷ BBI 2003 1992.

⁸ BBI 2003 2020; BSK BGÖ, BHEND/SCHNEIDER, Art. 10 N 40.

⁹ [EDÖB Empfehlung vom 10. Februar 2014: BLW / Bericht Selbsthilfemassnahmen der Branchenorganisation Milch](#) Ziff. II. B. 25.



17. Im vorliegenden Fall hat der NDB dem Antragsteller betreffend seines ersten Zugangsgesuchs mitgeteilt, dass keine spezifischen Dokumente gemäss seinen Fragestellungen bestehen würden. Erst als der Antragsteller den NDB zu einem späteren Zeitpunkt erneut kontaktiert hatte und dessen Behauptung, es seien keine entsprechenden Dokumente vorhanden, aufgrund des Inhalts des Lageberichts 2013 als unglaubwürdig bezeichnet hatte, erklärte ihm dieser im Rahmen seiner Stellungnahme zum zweiten Zugangsgesuch, dass zwar gewisse Dokumente vorhanden, aber nicht zugänglich seien. Der NDB hat es zudem vorgezogen, den Antragsteller nicht über konkret vorhandene Dokumente zu informieren.
18. Der NDB hat in seiner Stellungnahme an den Beauftragten ausgeführt, dass er die beiden Datenbanken Informationssystem innere Sicherheit und GEVER nach Stichworten gemäss dem Zugangsgesuch durchsucht hätte, soweit diese Abfragen den Rahmen einer einfachen elektronischen Abfrage nach Art. 5 Abs. 2 BGÖ nicht überschritten hätten (vgl. Ziff. 10). Der Beauftragte kann in diesem konkreten Fall nicht beurteilen, ob der NDB ihm alle Dokumente im Zusammenhang mit den vom Antragsteller gewünschten Informationen aufgelistet hat, die bereits vorhanden sind oder sich mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs herstellen lassen. Solange keine gegenteiligen Hinweise vorliegen, hat der Beauftragte keine andere Möglichkeit, als auf diese Aussage abzustellen. Demnach äussert sich der Beauftragte nachfolgend nur zur Zugänglichkeit der vom NDB aufgelisteten 30 Dokumente, wobei es sich bei Dokument Nr. 1 um den bereits veröffentlichten Bericht des Bundesrates über die Situation der Muslime in der Schweiz (vgl. Fussnote 3) handelt, weshalb diesbezüglich der Anspruch auf Zugang gemäss Art. 6 Abs. 3 BGÖ bereits als erfüllt gilt.
19. Der NDB begründet gegenüber dem Beauftragten die Zugangsverweigerung zu den restlichen 29 Dokumenten einerseits mit verschiedenen Ausnahmebestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes (Art. 7 Abs. 1 Bst. b, c, d, h und Abs. 2 sowie Art. 8 Abs. 2 BGÖ) und andererseits mit dem Schutz von nachrichtendienstlichen Quellen gemäss Art. 29 V-NDB. Weiter verweist der NDB auf das in Art. 18 BWIS speziell geregelte Auskunftsrecht für direktbetroffene Personen, welches mit dem Öffentlichkeitsgesetz nicht unterlaufen werden dürfe.
20. Im vorliegenden Fall ist in erster Linie zu prüfen, ob die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ zur Anwendung gelangt. Soweit die vorliegend relevanten Dokumente aufgrund dieser Bestimmung nicht zugänglich sind, geht der Beauftragte nicht auf die weiteren vom NDB geltend gemachten Ausnahmen ein. Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ wird der Zugang zu amtliche Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann. Gemäss der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz¹⁰ betrifft diese Ausnahmebestimmung in erster Linie die Tätigkeiten des Polizei-, Zoll-, Nachrichten- und Militärwesens. Sie erlaubt die Geheimhaltung von Massnahmen zum Erhalt der Handlungsfähigkeit der Regierung in ausserordentlichen Lagen, zur Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung, Informationen über technische Einzelheiten oder den Unterhalt von Rüstungsgütern oder Informationen, deren Zugänglichmachung zur Beeinträchtigung der Sicherheit wichtiger Infrastrukturen oder gefährdeter Personen führen würden. Dem Zugang entzogen werden können insbesondere Informationen, die bei einer allfälligen Veröffentlichung Einzelpersonen oder Teile der Bevölkerung dem Terrorismus, der Kriminalität, dem gewalttätigen Extremismus oder der Spionage aussetzen würden. Als konkrete Beispiele werden etwa die Einsatzmethoden der mit der Terrorismusbekämpfung beauftragten Behörden sowie die Analysen der Nachrichtendienste unter diese Bestimmung subsumiert. Unabhängig davon, ist auch in solchen Fällen jeweils sorgfältig zu prüfen, ob eine Zugangsgewährung die innere oder äussere Sicherheit der

¹⁰ BBI 2003 2009 f.



Schweiz tatsächlich ernsthaft gefährden könnte. In diese Beurteilung sind auch die Intensität der aktuellen Bedrohungslage mit einzubeziehen sowie die möglichen Risiken, denen externe Informanten durch eine Veröffentlichung ausgesetzt werden könnten.¹¹ Der Beauftragte weist darauf hin, dass die Schadensrisikoprüfung im Rahmen von Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ keine Abwägung der Geheimhaltungsinteressen der Verwaltung und des Interesses des Gesuchstellers auf Zugang erfordert. Diese Interessenabwägung hat der Gesetzgeber bereits vorweggenommen, indem er in Art. 7 Abs. 1 BGÖ abschliessend jene Fälle der überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen aufgezählt hat, welche das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen.¹²

21. Bei den Dokumenten Nr. 3–9 handelt es sich gemäss NDB um Auszüge aus der Datenbank *Informationssystem innere Sicherheit*, welche Informationen über bestimmte Personen bzw. Organisationen beinhalten und teilweise aus nachrichtendienstlichen Quellen stammen. In diesem konkreten Fall handelt es sich um sensible personenbezogene nachrichtendienstliche Informationen, deren Veröffentlichung durchaus geeignet ist, zumindest mittelbar die öffentliche Sicherheit zu gefährden, indem sie den interessierten Personen einen Vorteil im Sinne eines Wissensvorsprungs einräumen würde.¹³ Wie vom NDB vorgebracht, ist in diesem Zusammenhang ebenso die mögliche Bedrohung für die in den Dokumenten genannten Informanten zu berücksichtigen. Der Beauftragte hält jedoch fest, dass Auszüge aus dieser Datenbank nicht per se vom Öffentlichkeitsgesetz ausgenommen sind, sondern unbestrittenermassen amtliche Dokumente gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ darstellen. Ergänzend verweist der NDB auf das besondere datenschutzrechtliche Auskunftsrecht für betroffene Personen nach Art. 18 BWIS, welches einen Aufschub desselben vorsieht, sofern dies Staatsschutzinteressen rechtfertigen. Diese Bestimmung findet allerdings nur bei Auskunftsbegehren betreffend die eigenen Daten Anwendung und tangiert die Qualifikation dieser Datenbankauszüge als amtliche Dokumente gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ ebenfalls nicht. Vorliegend erübrigt sich jedoch die Frage nach der Offenlegung der in den Auszügen enthaltenen Personendaten, da es in diesem konkreten Fall vertretbar ist, den Zugang gestützt auf den Ausnahmetatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ zu verweigern.
22. *Im Ergebnis wurde nach Ansicht des Beauftragten der Zugang zu den konkret vorgelegten Auszügen aus der Datenbank Informationssystem innere Sicherheit gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ vom NDB zu Recht vollumfänglich verweigert.*
23. Bei den eingereichten Dokumenten Nr. 10 und 14–17 handelt es sich um Meldungen des NDB an ausländische Partnerdienste (PD-Meldungen) zu der vom Antragsteller gewünschten Thematik. Der NDB führte diesbezüglich aus, es sei zwar allgemein bekannt, dass Nachrichtendienste untereinander Informationen austauschen würden. Schützenswert sei jedoch die Information, mit welchen Diensten der NDB konkret zusammenarbeite (dies auch aus der Sicht des Partnerdienstes) und welche Informationen von gegenseitigem Interesse seien. Im Falle einer Bekanntgabe würden die internationalen Beziehungen der Schweiz gefährdet und ein Sicherheitsrisiko geschaffen, weil die Schweiz wohl umgehend und weitestgehend vom nachrichtendienstlichen Informationsaustausch abgeschnitten würde, weshalb der Zugang gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. c, d und h BGÖ und Art. 29 V-NDB verweigert werde. Diese Argumentation zielt nach Ansicht des Beauftragten darauf ab, PD-Meldungen grundsätzlich als nicht zugänglich zu erklären.
24. Zweifellos handelt es sich beim Informationsaustausch unter den Nachrichtendiensten um ein zentrales Arbeitsinstrument derselben. Sollte der NDB nur noch unter erschwerten

¹¹ BERTIL COTTIER/RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 7, Rz 27 ff.

¹² COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 7, Rz 5.

¹³ Vgl. COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 7, Rz 26.



Bedingungen Zugang zu Informationen von anderen Nachrichtendiensten erhalten, würde das die innere und äussere Sicherheit der Schweiz gefährden, da der NDB kaum in der Lage sein dürfte, alle nötigen Informationen selbst zu beschaffen. Hingegen hält der Beauftragte wiederum fest, dass auch PD-Meldungen amtliche Dokumente im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes sind und deshalb nicht per se davon ausgenommen sind. Es muss folglich für jedes einzelne Dokument beurteilt werden, ob es gemäss den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes zugänglich ist oder nicht. Nach Ansicht des Beauftragten fallen die vorliegend eingereichten PD-Meldungen aufgrund ihrer Inhalte und den Angaben des NDB unter die Ausnahmebestimmungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. c und d BGÖ.

25. *Im Ergebnis ist der Zugang zu den dem Beauftragten vorgelegten PD-Meldungen gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. c und d BGÖ vollumfänglich zu verweigern.*
26. Im Sinne der obigen Ausführungen fallen auch die Dokumente Nr. 2 (Schlussbericht zu einem Prüfverfahren), Nr. 12 (Optionenpapier) und Nr. 11 (Foliensatz „Lagebeurteilung NDB“) unter Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ.
Der Schlussbericht beinhaltet umfassende Informationen über das durchgeführte Prüfverfahren, insbesondere über die dabei gewonnenen Erkenntnisse, weshalb der Beauftragte diesen Prüfbericht als nicht zugänglich erachtet. Das Optionenpapier enthält eine Aufzählung von rechtlich und/oder faktisch möglichen Massnahmen gegen Dschihadreisende und damit auch Angaben zum Ressourceneinsatz im NDB¹⁴, weshalb der Zugang ebenfalls zu verweigern ist. Dasselbe gilt für das Dokument „Lagebeurteilung“, welches Auskunft über Situationseinschätzungen und Themenschwerpunkte des NDB gibt.
27. *Folglich sind die Dokumente Nr. 2, 11 und 12 gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ nicht zugänglich.*
28. Die Dokumente Nr. 19 (Akttenotiz) und 20 (Kurzanalyse) thematisieren dschihadistische Reisebewegungen in Europa und der Schweiz. Sie enthalten teilweise nur allgemeine Ausführungen zu Radikalisierungsprozessen und möglichen Zielländern, die so oder ähnlich auch in öffentlich zugänglichen Quellen (Internet, Bücher, Medien) zu finden sind, weshalb für den Beauftragten bei einer Offenlegung keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit erkennbar ist. Insbesondere hat auch der NDB im November und Dezember 2014 Zahlen zu dschihadistisch motivierten Reisebewegungen publiziert.¹⁵ Der Zugang kann jedoch aus Gründen der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz verweigert werden hinsichtlich bestimmter oder bestimmbarer Personen bzw. Organisationen und nachrichtendienstlicher Quellen.
29. *Folglich ist in den Dokumenten Nr. 19 und 20 der Zugang betreffend bestimmten Personen und Organisationen sowie nachrichtendienstlichen Quellen zu verweigern. Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips sind jedoch die restlichen Informationen zugänglich zu machen.*
30. Beim Dokument Nr. 18 handelt es sich um eine Sprechnotiz für eine Medienkonferenz. Der Beauftragte ist deshalb der Ansicht, dass der Inhalt dieses Dokuments gerade für die Öffentlichkeit bestimmt war. Da ein Teil der Informationen ohnehin bereits auf dem Internet publiziert wurde¹⁶ und auch sonst keine sensiblen Informationen enthalten sind, kommt vorliegend keine Ausnahmebestimmung des Öffentlichkeitsgesetzes zur Anwendung.

¹⁴ Urteil des BVGer A-3122/2014 vom 24. November 2014 E. 5.3.2.

¹⁵ Medieninformation VBS vom 14. November und 15. Dezember 2014:
<http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/themen/ndb/medienmitteilungen.html>.

¹⁶ Presserohstoff zum Lagebericht 2013 des Nachrichtendienstes des Bundes:
http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/publication/snd_publ.parsys.14751.downloadList.31215.DownloadFile.tmp/presserohstoffzumlagebericht2013desnachrichtendienstesdesbundesndbd1.pdf
(zuletzt besucht am 16. Dezember 2014).



31. Dasselbe gilt für das Dokument Nr. 13 (Bericht des NDB an den Bundesrat), wobei sich nur die „aktuelle Kurzmeldung“ auf die vorliegend relevante Thematik bezieht und der restliche Inhalt in keinem Zusammenhang mit dem Zugangsgesuch steht. Darin wird ein in den Medien bereits ausführlich diskutierter Einzelfall geschildert.
32. *Aus diesen Gründen steht dem Zugang zu der Sprechnotiz für die Medienkonferenz und zu der „aktuellen Kurzmeldung“ keine Ausnahmebestimmung des Öffentlichkeitsgesetzes entgegen.*
33. Hinsichtlich der Beurteilung der vom NDB nicht eingereichten Dokumente Nr. 21–30 (vgl. Ziff. 10) verweist der Beauftragte auf seine bereits mehrfach dargelegte Position¹⁷: Ohne Kenntnis der betreffenden Dokumente kann der Beauftragte nicht beurteilen, ob die Behörde das Zugangsgesuch rechtmässig und angemessen beurteilt hat und kann sich materiell auch nicht zu deren Zugänglichkeit äussern. Deshalb hat der Beauftragte auch hier keine andere Möglichkeit, als zugunsten der Transparenz den Zugang zu den nicht eingereichten amtlichen Dokumenten zu empfehlen.
34. *Zusammengefasst ist der Zugang zu den folgenden vorgelegten Dokumenten gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ vollständig zu verweigern:*
 - Auszüge aus der Datenbank Informationssystem innere Sicherheit (Dok. 3–9)
 - PD-Meldungen (Dok. 10, 14–17)
 - Schlussbericht zum Prüfverfahren (Dok. 2)
 - Lagebeurteilung (Dok. 11)
 - Optionenpapier (Dok. 12)*Demgegenüber ist der Zugang zu der Aktennotiz (Dok. 19) und der Kurzanalyse (Dok. 20) gemäss den Erwägungen in Ziff. 28 teilweise zu gewähren.*
Der Zugang zur „aktuellen Kurzmeldung“ des Dokuments 13 und allen übrigen Dokumenten (18, 21–30) ist vollständig zu gewähren.

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

35. Der Nachrichtendienst des Bundes hält an der umfassenden Zugangsverweigerung zu den Dokumenten 2–12 und 14–17 fest.
36. Der Nachrichtendienst des Bundes gewährt den teilweisen Zugang zu den Dokumenten 19 und 20 gemäss Ziffer 28.
37. Der Nachrichtendienst des Bundes gewährt den vollständigen Zugang zu der „aktuellen Kurzmeldung“ des Dokuments 13 und zu den Dokumenten 18 und 21–30.
38. 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 35 ff. den Zugang nicht gewähren will.
39. 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).
40. Der Nachrichtendienst des Bundes erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder dem Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).

¹⁷ [EDÖB Empfehlung vom 5. Februar 2014: NDB / Statistische Angaben aus Rechenschaftsberichten und aktuelle Zahlen zur ISIS-Datenbank](#), Ziff. II. B. 21 ff.; [EDÖB Empfehlung vom 20. Mai 2014: ESTV / Dokumente zu angeblichem Steuerruling](#), Ziff. II. B. 27 ff.



41. In Analogie zu Art. 22a VwVG stehen gesetzliche Fristen, die nach Tagen bestimmt sind, vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar still.
42. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
43. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - X
 - Nachrichtendienst des Bundes
3003 Bern

Hanspeter Thür