



Bern, den 21. Oktober 2010

## Empfehlung

### gemäss Art. 14 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung

zu den Schlichtungsanträgen von

(Antragsteller A)

(Antragsteller B)

gegen

**Eidgenössisches Departement  
für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport**

#### I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz BGÖ, SR 152.3) reichten der Antragsteller A (Journalist) am 2. November 2009 und der Antragsteller B (Journalist) am 5. November 2009 beim Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) ein Gesuch um Zugang zu einem Bericht vom 29. Januar 2008 mit dem Titel "Islamistische Imame" ein. Der Bericht wurde vom Stab des Sicherheitsausschusses (Stab SiA) für den Sicherheitsausschuss des Bundesrates (SiA) erstellt<sup>1</sup>.

Der SiA setzt sich aus den Departementsvorsteherinnen und Departementsvorstehern des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) und des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) zusammen. Vorsitzender des SiA ist der Chef des VBS.

Der *Stab SiA* ist dem Chef des VBS unterstellt und dem Generalsekretariat des VBS administrativ zugeordnet.

<sup>1</sup> s. <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/departement/organisation/stabsia.html> mit Factsheet: [Aufgaben und Zuständigkeiten des Sicherheitsausschusses des Bundesrats \(SiA\), des Stabes SiA und der Lenkungsgruppe Sicherheit](#)



2. Das VBS lehnte die beiden Zugangsgesuche mit Schreiben vom 11. November 2009 ab. Es begründete dies damit, dass der Bericht mit dem Titel "Islamistische Imame" gestützt auf die Verordnung über den Schutz von Informationen des Bundes (Informationsschutzverordnung ISchV; SR 510.411) als vertraulich klassifiziert sei. Die Kenntnisnahme von vertraulich klassifizierten Informationen durch Unberechtigte könne den Landesinteressen Schaden zufügen. Weiter führte das VBS aus, dass gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ „der Zugang zu amtlichen Dokumenten verweigert werden [kann], wenn durch seine Gewährung *die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann (Bst. c) oder die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können (Bst. d).*“
3. Am 11. November 2009 veröffentlichte die Weltwoche ein Interview mit dem Departementschef des VBS. Auf die Frage, ob die Studie (gemeint ist der Bericht) so brisant sei, dass sie unter Verschluss gehalten werden müsse, antwortete er: „Ich habe keine politische Brisanz erkannt, als ich sie übers letzte Wochenende gelesen habe. Es ist ein 08/15-Bericht. Es steht nichts darin, was nicht bereits in den Medien abgehandelt wurde.“<sup>2</sup>  
Am 9. Dezember 2009 publizierte die Weltwoche einen Artikel<sup>3</sup> über den Bericht sowie einen Auszug daraus<sup>4</sup>.
4. Die Antragsteller reichten am 12. respektive am 13. November 2009 beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) jeweils einen Schlichtungsantrag ein. Gestützt auf Art. 20 BGÖ forderte der Beauftragte daraufhin das VBS auf, ihm den Bericht zuzustellen und die Zugangsverweigerung für jede Textpassage detailliert zu begründen.
5. Am 4. Dezember 2009 verwies das VBS in einer Stellungnahme zuhanden des Beauftragten erneut auf die Klassifizierung des Berichts sowie auf die Tatsache, dass sich sowohl die Koordinationsstelle für den Informationsschutz im Bund (Art. 20 ISchV) wie auch der Urheber des Berichts, der Stab SiA, „aus Gründen der Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz sowie ihrer aussenpolitischen Interessen und internationalen Beziehungen [...] ausdrücklich gegen eine Entklassifizierung und damit Freigabe des Berichts geäussert [haben].“ Das VBS hielt weiter fest, eine Freigabe des Berichts würde früher oder später dazu führen, dass nur einzelne Teile davon gelesen oder insbesondere von der Presse publiziert würden. „Solche Auszüge könnten isoliert betrachtet aber ein völlig falsches Bild über den tatsächlichen Inhalt des Berichts bzw. dessen wesentlichen und eigentlichen Aussagen vermitteln [...]. Nebst konkreter Namen [...], die zwar grundsätzlich geschwärzt werden könnten, sind an mehreren Stellen einigermassen konkrete [...] bis ganz präzise [...] Rückschlüsse möglich. Auch hier gilt, dass eine blosser Teilveröffentlichung den Kerngehalt des Berichts verfälschen würde.“ Durch eine lediglich lückenhafte Kenntnisnahme des Berichts durch Unberechtigte könne nicht ausgeschlossen werden, dass den Landesinteressen Schaden im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. c ISchV zugefügt werden könne. Der Zugang sei daher wegen einer möglichen Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ) und der potentiellen Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ) zu verweigern. Im Weiteren vertrat das VBS angesichts der eben angenommenen Minarett-Initiative die Ansicht, dass eine Herausgabe des Berichts mit erhöhter Zurückhaltung zu prüfen sei, „damit die bereits ‚aufgeheizte‘ Stimmung – gerade auch in den Medien – nicht noch zusätzlich gereizt wird.“

<sup>2</sup> <http://www.weltwoche.ch/ausgaben/2009-46/artikel-2009-46-5000-mann-sind-einsatzbereit.html>

<sup>3</sup> <http://www.weltwoche.ch/ausgaben/2009-50/artikel-2009-50-imame-moschee-als-dunkelkammer.html>

<sup>4</sup> <http://www.weltwoche.ch/ausgaben/2009-50/artikel-2009-50-dokument-studie-islamistische-imame.html>



6. Am 23. September 2010 führte der Beauftragte eine Schlichtungsverhandlung mit zwei Vertretern des VBS und den beiden Antragstellern durch. Das VBS hielt an seiner Position, einer vollumfänglichen Verweigerung, fest und begründete dies gegenüber den Antragstellern. Dabei verwies das VBS auch auf die ablehnenden Stellungnahmen des Bundesrates zu zwei parlamentarischen Vorstössen, in denen ebenfalls die Veröffentlichung des entsprechenden Berichts verlangt worden war.

Auszug aus der Antwort des Bundesrates zur Interpellation 09.4315 Schlüer Ulrich<sup>5</sup>:  
„Der Bundesrat lehnt eine Veröffentlichung des vom Stab des Sicherheitsausschusses des Bundesrates für den Sicherheitsausschuss erstellten und klassifizierten Berichtes vom 29. Januar 2008 mit dem Titel "Islamistische Imame" ab. Der Bericht ist ausschliesslich für die sicherheitspolitischen Entscheidungsträger bestimmt und enthält Informationen aus nachrichtendienstlichen Quellen. Deren Preisgabe wäre mit dem für eine seriöse nachrichtendienstliche Arbeit unerlässlichen Schutz dieser Quellen nicht vereinbar. Zudem würde mit einer Veröffentlichung die mutmasslich begangene Amtsgeheimnisverletzung nachträglich gerechtfertigt. Schliesslich entsprechen die zu Beginn des Jahres 2008 gemachten Aussagen teilweise nicht mehr dem aktuellen Erkenntnisstand.“

Auszug aus der Antwort des Bundesrates zur Motion 09.4319 Baumann J. Alexander<sup>6</sup>:  
„Der Bundesrat lehnt eine Veröffentlichung dieses klassifizierten Berichtes ab. Der Bericht ist ausschliesslich für die sicherheitspolitischen Entscheidungsträger bestimmt und enthält Informationen aus nachrichtendienstlichen Quellen. Mit einer Veröffentlichung würde eine mutmassliche Amtsgeheimnisverletzung nachträglich gerechtfertigt. Ferner entsprechen die Aussagen teilweise nicht mehr dem aktuellen Erkenntnisstand.“

Die Antragsteller schätzten nach eigenen Angaben insgesamt den Informationsaustausch mit dem VBS ebenso wie die erhaltenen Ausführungen. Sie hielten indessen an ihrer Forderung nach einem zumindest teilweisen Zugang zum Bericht fest.

Die Beteiligten konnten sich daher nicht über die Zugänglichkeit des besagten Berichts einigen.

7. Im Anschluss an die Schlichtungsverhandlung trafen sich der Beauftragte und die Vertreter des VBS ohne die Antragsteller zu einer offenen Diskussion über den Inhalt des Berichts. Dabei gab der Beauftragte seine Einschätzung betreffend die Zugänglichkeit des Berichts bekannt und präsentierte einen Vorschlag für eine teilweise Zugangsgewährung (s. nachfolgende Ausführungen). Dieser Vorschlag sollte den zuständigen Stellen im VBS unterbreitet werden. Am 29. September 2010 teilte das VBS dem Beauftragten telefonisch mit, dass es an seiner ursprünglichen Position festhalte und es folglich den Vorschlag des Beauftragten ablehne, ohne dass neue Argumente angeführt wurden.

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

### A. Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

1. Gemäss Art. 13 BGÖ kann eine Person einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten einreichen, wenn die Behörde den Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränkt, aufschiebt oder verweigert, oder wenn die Behörde innert der vom Gesetz vorgeschriebenen Frist keine Stellungnahme abgibt.

---

<sup>5</sup> [Interpellation 09.4315 Schlüer Ulrich „Wie setzt der Bundesrat die Minarettverbots-Initiative um?“](#)

<sup>6</sup> [Motion 09.4319 Baumann J. Alexander „Integrative Toleranz von islamistischen Imamen“;](#)



Der Beauftragte wird nicht von Amtes wegen, sondern nur auf Grund eines schriftlichen Schlichtungsantrags tätig<sup>7</sup>. Berechtigt, einen Schlichtungsantrag einzureichen, ist jede Person, die an einem Gesuchsverfahren um Zugang zu amtlichen Dokumenten teilgenommen hat. Für den Schlichtungsantrag genügt einfache Schriftlichkeit. Aus dem Begehren muss hervorgehen, dass sich der Beauftragte mit der Sache befassen soll. Der Schlichtungsantrag muss innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde schriftlich eingereicht werden.

2. Die Antragsteller haben ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim VBS eingereicht und eine ablehnende Antwort erhalten. Als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren sind sie zur Einreichung ihrer Schlichtungsanträge berechtigt. Die Schlichtungsanträge wurden formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht.
3. 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<sup>8</sup>.

Kommt keine Einigung zu Stande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

## B. Sachlicher Geltungsbereich

1. Der Bericht mit dem Titel "Islamistische Imame" wurde vom Stab SiA erstellt, einer Verwaltungseinheit der zentralen Bundesverwaltung. Beim Bericht handelt sich um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ. Das VBS hat von Beginn weg anerkannt, dass dieser Bericht grundsätzlich in den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fällt und hat keine Spezialbestimmung gemäss Art. 4 BGÖ geltend gemacht.  
Das VBS wies explizit darauf hin, dass der Bericht für den SiA erstellt worden ist. Zentral in der Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes ist jedoch nicht der Adressat eines Dokuments, sondern das Kriterium des amtlichen Dokuments (Art. 5 BGÖ) sowie allenfalls jenes des Erstellers (Art. 10 Abs. 1 BGÖ)<sup>9</sup>. Weiter unterliegt der Gesamtbundesrat als Kollegialbehörde nicht dem Öffentlichkeitsgesetz. Dies gilt jedoch nicht für einen Vorsteher eines Departements oder für einzelne Ausschüsse des Bundesrates.
2. Das VBS argumentierte, eine Teilveröffentlichung würde den Kerngehalt des Berichts verfälschen, weil allenfalls nur Auszüge von der Presse publiziert würden.  
Hierzu muss erstens festgehalten werden, dass Behörden nie kontrollieren können, wie und in welchem Umfang von ihr veröffentlichte Informationen weiterverwendet werden. Zweitens kann der Argumentation des VBS mit mindestens gleicher Berechtigung entgegen gehalten werden, dass erst ein (inhaltlich möglichst weitgehendes) Zugänglichmachen des Berichts es der Öffentlichkeit erlaubt, sich ein *eigenes und differenziertes* Bild einerseits über den konkreten Inhalt und andererseits über die Tätigkeit des Stabs SiA zu machen.  
An dieser Stelle sei erneut daran erinnert, dass der Grundsatz der Öffentlichkeit die *demokratische Kontrolle* über das Verwaltungshandeln nicht nur sicherstellen, sondern erst ermögli-

<sup>7</sup> BBI 2003 2023

<sup>8</sup> BBI 2003 2024

<sup>9</sup> Dem Adressaten kommt ein gewisse Relevanz bei einem von einem Dritten der Verwaltung mitgeteilten Dokument („Hauptadressat“ in Art. 10 Abs. 1 BGÖ; *in casu* handelt es sich jedoch um ein von einer Verwaltungseinheit erstelltes Dokument) sowie in Bezug auf ein fertig gestelltes Dokument (s. Art. 1 Abs. 2 Bst. b VBGÖ) zu.



chen und darüber hinaus zur *Glaubwürdigkeit* staatlichen Verwaltungshandelns beitragen soll<sup>10</sup>. Dies ergibt sich im Übrigen deutlich aus dem Zweckartikel des Öffentlichkeitsgesetzes, gemäss dem die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung gefördert werden soll (Art. 1 BGÖ). In letzter Konsequenz soll verhindert werden, dass innerhalb der Verwaltung Geheimbereiche entstehen können. Auch wenn der Stab SiA mit sicherheitspolitischen Aufgaben betraut ist, heisst dies nicht, dass jedes seiner Dokumente dem Öffentlichkeitsprinzip entzogen ist.

3. Das VBS verweigerte den Zugang zum Bericht mit Verweis auf seine Klassifizierung (vertraulich) in Verbindung mit den Ausnahmegründen der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ) und der Beeinträchtigung der ausserpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ).
4. Als *Klassifizierung* wird der Vorgang bezeichnet, bei welchem die Behörde eine konkrete Information dem Klassifizierungskatalog (Art. 8 ISchV) entsprechend beurteilt und mit dem Klassifizierungsvermerk formell kennzeichnet (Art. 3 Bst. f ISchV). Entsprechend dem Grad der Schutzwürdigkeit von Informationen werden drei Klassifizierungsstufen unterschieden: „geheim“ (Art. 5 ISchV), „vertraulich“ (Art. 6 ISchV) oder „intern“ (Art. 7 ISchV). Die Umschreibung der Klassifizierungsstufen orientiert sich stark am Wortlaut der Ausnahmebestimmungen von Art. 7 BGÖ und muss denn auch „im Lichte dieser Bestimmungen“<sup>11</sup> ausgelegt werden.
5. Die Tatsache, dass ein amtliches Dokument klassifiziert ist, mag ein gewichtiges Element in der Beurteilung des Zugangsgesuches darstellen, *alleine aufgrund der Klassifizierung darf der Zugang aber nicht verweigert werden*<sup>12</sup>. Bezieht sich nämlich ein Zugangsgesuch auf ein klassifiziertes Dokument, muss gemäss Art. 11 Abs. 5 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung VBGÖ, SR 152.31) geprüft werden, ob dieses entklassifiziert werden kann. Gemäss Art. 13 Abs. 3 ISchV wiederum prüft die zuständige Stelle, unabhängig von einem allfälligen Klassifizierungsvermerk, ob der Zugang nach Öffentlichkeitsgesetz zu gewähren, zu beschränken, aufzuschieben oder zu verweigern ist. Bei der Prüfung der Frage, ob die Klassifizierung überhaupt noch gerechtfertigt ist, muss die zuständige Stelle u.a. auch abklären, ob sämtliche Teile eines Dokuments noch zurückbehalten werden müssen, um den mittels Klassifizierung angestrebten Schutz bestimmter Interessen sicherzustellen. Ergibt die Prüfung, dass die Klassifizierung nicht mehr gerechtfertigt ist, muss das Dokument (als ganzes oder in Teilen) entklassifiziert und der Zugang gewährt werden<sup>13</sup>. Mit anderen Worten führt die Koordination des Öffentlichkeitsgesetzes und der Informationsschutzverordnung dazu, dass im Rahmen der Beurteilung eines Zugangsgesuchs nur Klassifizierungen von Informationen gerechtfertigt sind, soweit eine Ausnahmebestimmung nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ oder einer der Sonderfälle von Art. 8 Abs. 1-4 BGÖ vorliegt.
6. Der zu beurteilende Bericht wurde als *vertraulich* klassifiziert. Gemäss Art. 6 ISchV kann die Kenntnisnahme der klassifizierten Informationen durch Unberechtigte den Landesinteressen Schaden zufügen, insbesondere wenn das Bekanntwerden die Sicherheit der Bevölkerung

---

<sup>10</sup> BBI 2003 1973

<sup>11</sup> Brunner, Die neue Informationsschutzverordnung des Bundes: Das Öffentlichkeitsprinzip am Scheideweg? Ziff. 2, in: *medialex* 1/08

<sup>12</sup> Handkommentar zum BGÖ, Art. 4 Rz 30; Handkommentar zum BGÖ, Art. 12 RZ 8; Bundesamt für Justiz, „[Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen](#)“ Ziffer 4.3 (Stand 25. Februar 2010)

<sup>13</sup> BBI 2003 2006



(Art. 6 Abs. 1 Bst. c ISchV) sowie die aussenpolitischen Interessen oder internationalen Beziehungen der Schweiz (Art. 6 Abs. 1 Bst. f ISchV) beeinträchtigen kann.

Wie oben ausgeführt, müssen diese Umschreibungen im Lichte der Ausnahmeklauseln des Öffentlichkeitsgesetzes, vorliegend Art. 7 Abs. 1 Bst. c und d BGÖ, interpretiert werden. Dabei muss auch geprüft werden, ob – und im welchem Umfang – die Klassifizierungstufe „vertraulich“ in Bezug auf den zu beurteilenden Bericht noch gerechtfertigt ist.

Im Weiteren gilt es daher zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Beschränkung des Zugangs nach Art. 7 Abs. 1 Bst. c und d BGÖ gegeben sind.

7. Ausgangspunkt für die Prüfung der Zugänglichkeit ist gemäss Öffentlichkeitsgesetz das *konkrete amtliche Dokument*, d.h. vorliegend der Bericht mit dem Titel "Islamistische Imame". Es geht also *nicht um eine generelle Qualifikation der Zugänglichkeit* von Dokumenten und Informationen des Stab SiA oder des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB).
8. Ob eine Ausnahme gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ gegeben ist, hängt *nicht* von einer Abwägung der Interessen der Verwaltung an der Geheimhaltung und des Interesses des Gesuchstellers auf Zugang ab. Der Gesetzgeber hat diese Interessenabwägung bereits vorweggenommen, indem er in Art. 7 Abs. 1 BGÖ *abschliessend* die Fälle der überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen aufgezählt hat, welche das öffentliche Interesse auf Zugang überwiegen<sup>14</sup>. Eine solche Abwägung darf die Behörde nur im Fall von Art. 7 Abs. 2 BGÖ vornehmen, falls ein Dokument Personendaten enthält, die nicht anonymisiert werden können<sup>15</sup>. Der im Öffentlichkeitsgesetz verankerte Schutzmechanismus von Geheimhaltungsinteressen beruht nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ *einzig auf dem Bestehen oder Nichtbestehen eines Schadensrisikos*. Dabei müssen kumulativ folgende zwei Bedingungen vorliegen: Erstens muss das von der Behörde geltend gemachte Interesse durch die Offenlegung *erheblich beeinträchtigt* werden, und zweitens muss ein *ernsthaftes* Risiko bestehen, dass die Beeinträchtigung eintritt<sup>16</sup>. Ist eine Beeinträchtigung lediglich denkbar oder im Bereich des Möglichen, darf der Zugang nicht verweigert werden. Damit die Ausnahme wirksam wird, muss der Schaden „nach dem üblichen Lauf der Dinge“ mit hoher Wahrscheinlichkeit eintreten. Im Zweifelsfall ist der Zugang zu gewähren<sup>17</sup>.
9. Falls ein amtliches Dokument aus der Sicht der Behörde Informationen enthält, deren Bekanntwerden ein Schadensrisiko beinhaltet, bedeutet das nicht, dass das ganze Dokument oder bestimmte Informationen daraus unbesehen als Ausnahmefall nach Art. 7 BGÖ zu betrachten sind. Die Behörde ist verpflichtet, bei jeder Gesucherteilung das Verhältnismässigkeitsgebot<sup>18</sup> zu beachten. Es verlangt im Falle einer Beschränkung, immer die mildeste mögliche Variante zu wählen<sup>19</sup>. Die Behörde hat demnach durch Güterabwägung zu prüfen, ob anstelle einer vollkommenen Verweigerung das amtliche Dokument *teilweise zugänglich* gemacht werden kann, oder ob allenfalls ein Aufschub in Frage kommt.
10. Der Bericht enthält u.a. allgemeine Ausführungen zur Rolle von Imamen, zu Problemen mit islamistischen Imamen, Auflistungen der gesetzlichen Einreisebestimmungen in die Schweiz,

<sup>14</sup> Bertil Cottier/Rainer J. Schweizer/Nina Widmer, in: Brunner/Mader, (Hrsg.), Handkommentar zum BGÖ, Art. 7 Rz. 5

<sup>15</sup> Art. 7 Abs. 2 BGÖ, Art. 9 BGÖ und Art. 6 VBGÖ

<sup>16</sup> Bertil Cottier/Rainer J. Schweizer/Nina Widmer, in: Brunner/Mader, (Hrsg.), Handkommentar zum BGÖ, Art. 7 Rz 4

<sup>17</sup> Bertil Cottier/Rainer J. Schweizer/Nina Widmer, in: Brunner/Mader, (Hrsg.), Handkommentar zum BGÖ, Art. 7 Rz 4.; BBl 2003 2009, Empfehlung vom 29. August 2008, Ziffer II.B.4.; sowie Stephan C. Brunner, Interessenabwägung im Vordergrund, digma 4/2004, S. 162

<sup>18</sup> Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 15. September 2009, A-3631/2009, Erw.2.6, Erw. 3.4.1, Erw. 3.5.1 und Erw. 4.; BGE 133 II 209 Erw. 2.3.3

<sup>19</sup> Bundesamt für Justiz, [Leitfaden Gesuchsbeurteilung und Checkliste](#), Ziffer 2.4



Bedingungen für den Erhalt einer Arbeitsbewilligung in der Schweiz etc. Dabei handelt es sich durchwegs um Informationen, die auch *in öffentlich zugänglichen Quellen* (Internet, Bücher, Statistiken, Medien etc.) oder in Gesetzen zu finden sind. Eine Offenlegung dieser allgemeinen – und in keiner Art und Weise vertraulichen – Informationen kann daher nicht zu einer Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes respektive zu einer Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz führen. Mit anderen Worten ist nach Ansicht des Beauftragten bereits die Erheblichkeit der Gefährdung respektive der Beeinträchtigung nicht gegeben. Damit fehlt – selbstredend – auch das vom Gesetzgeber geforderte Element des ernsthaften Schadensrisikos im Falle einer Zugangsgewährung. Eine Kenntnisnahme dieser Informationen durch Unberechtigte kann den Landesinteressen folglich auch keinen Schaden zufügen (Art. 7 ISchV) und eine Klassifizierung ist damit nicht gerechtfertigt.

*Nach Einschätzung des Beauftragten hat ein Bekanntwerden dieser Inhalte des Berichts keinerlei ernsthaftes Schadensrisiko zur Folge. Es resultiert daraus keine ernsthafte Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz oder keine ernsthafte Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen.*

11. Der Bericht beinhaltet jedoch auch Passagen, deren Bekanntwerden ein ernsthaftes Risiko für die innere und äussere Sicherheit des Landes zur Folge haben könnte. Gemeint sind Einschätzungen und Analysen des NDB (insbesondere jene des ehemaligen Dienstes für Analyse und Prävention DAP). Diese Passagen fallen unbestreitbar in den Geltungsbereich von Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ und dürfen nicht zugänglich gemacht werden. Das VBS hat es im Schlichtungsverfahren aber versäumt darzulegen, welche Passagen – auch zum Schutz nachrichtendienstlicher Quellen – nicht zugänglich gemacht werden dürfen.

*Nach Ansicht des Beauftragten sind folgende Passagen zu schwärzen:*

1. S. 6; Absatz 2, Satz 3 „Selon ...“
2. S. 13, Ziffer 4.1, sofern die Informationen aus nachrichtendienstlichen Quellen stammen.

12. Die im Bericht zitierten Namen von Privaten sowie die erwähnten Beispiele in der Schweiz und Europa sind ebenfalls abzudecken. Dies ist zum einen aus Gründen des Schutzes der Privatsphäre (Art. 9 Abs. 1 BGÖ) gerechtfertigt, zum andern aus Gründen der Sicherheit des Landes und der aussenpolitischen Beziehungen geboten (Art. 7 Abs. 1 Bst. c und d BGÖ).

*Folgende Passagen sind zu schwärzen:*

1. S. 7f. „Exemples européens“
2. S. 8f. „Exemples suisses“
3. S. 10, zweitletzter Absatz, Text in der Klammer „(ex. : la ...)“, sofern darüber zu dem erwähnten Zeitpunkt nicht bereits in den Medien berichtet worden ist.

13. Auf Seite 17 sind die Optionen Nr. 1.-4. für das weitere Vorgehen sind – mangels vorgebrachter Argumente des VBS und angesichts der bereits verstrichenen Termine – vollumfänglich zugänglich zu machen. Diese Optionen tangieren weder die Sicherheit des Landes noch aussenpolitische Interessen oder internationale Beziehungen der Schweiz. Zudem könnte das Argument der zielkonformen Durchführung von behördlichen Massnahmen (Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ) nicht mehr als Ausnahmeklausel herbeigezogen werden, da die vorgeschlagenen Massnahmen aufgrund der festgesetzten Fristen zum heutigen Zeitpunkt bereits umgesetzt sein müssen.

*Gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d (Aussenpolitik) kann hingegen die Option Nr. 5. betreffend Visumerteilung abgedeckt werden.*



14. Sofern der Bericht Informationen enthält, die auf Ersuchen des Stab SiA von anderen Verwaltungseinheiten des Bundes ausgearbeitet worden sind und die tatsächlich Ausnahmequalität gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ aufweisen, hört der Stab SiA die betroffenen Stellen vor der teilweisen Zugangsgewährung an (Art. 11 VBGÖ).
15. Zusammenfassend hält der Beauftragte fest, dass der Bericht mit dem Titel "Islamistische Imame" über weite Strecken zugänglich zu machen ist. Die Einschätzungen und Aussagen des NDB können abgedeckt werden ebenso wie die Option Nr. 5 auf Seite 17. Weiter sind die Personendaten zum Schutz der Privatsphäre der Betroffenen zu schwärzen.

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

1. Das VBS gewährt einen teilweisen Zugang zum Bericht mit dem Titel „Islamistische Imame“ entsprechend den Ausführungen unter Ziffer II.
2. Das VBS erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), wenn es in Abweichung von Ziffer 1 den teilweisen Zugang nicht gewähren will.

Das VBS erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).

3. Die Antragsteller können innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim VBS den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
4. Gegen die Verfügung können die Antragsteller beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGÖ).
5. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragsteller anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
6. Die Empfehlung wird eröffnet:
  - A
  - B
  - Eidg. Departement für Verteidigung,  
Bevölkerungsschutz und Sport  
3003 Bern

Jean-Philippe Walter