Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 122/2015

Urteil vom 18. Mai 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen, Chaix, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Nachrichtendienst des Bundes NDB,
Papiermühlestrasse 20, 3003 Bern,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Öffentlichkeitsprinzip, Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss BGÖ,

Beschwerde gegen das Urteil vom 2. Februar 2015 des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I.

Sachverhalt:

A.

A.a. Am 5. Juli 2012 stellte Bundeshausredaktor A._____ beim Nachrichtendienst des Bundes (NDB) ein Gesuch um Zugang zu Dokumenten dieses Dienstes. Unter Verweis auf die veröffentlichten Rechenschaftsberichte des Bundesamtes für Polizei fedpol der Jahre 2007 und 2008 ersuchte er um Zugang zu gleichwertigen Rechenschaftsberichten und Statistiken seit dem Zusammenschluss von Inland- und Auslandnachrichtendienst, die namentlich Auskunft geben über die Anzahl der Partnerdienste, die Zahl der ein- und ausgehenden Meldungen, die erteilten Aufträge im Bereich von Extremismus und Proliferation sowie die Zahl der Mitarbeiter bei Bund und Kantonen (im Folgenden: Begehren A). Im Zusammenhang mit der Aufarbeitung der so genannten Fichenaffäre bzw. den Problemen mit der Datenverarbeitung der Datenbank ISIS (Informationssystem innere Sicherheit) verlangte A._____ den Zugang zu den aktuellsten Zahlen dazu, wie viele Datensätze die Datenbank noch aufweise, wie viele aufgearbeitet oder gelöscht worden seien und wie viele weitergeführt würden (fortan: Begehren B). Zugleich präzisierte er, dass er bei allen Begehren nur an den jeweiligen quantitativen Angaben interessiert sei.

A.b. In seiner Stellungnahme vom 24. Juli 2012 wies der Nachrichtendienst des Bundes das Begehren A ab und führte dazu im Wesentlichen aus, die Veröffentlichung der verlangten Angaben sei geeignet, die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz zu gefährden bzw. die aussenpolitischen Interessen und die internationalen

Beziehungen der Schweiz zu beeinträchtigen. Mit Blick auf das Begehren B gewährte der Nachrichtendienst den Zugang zu den mündlichen Ausführungen des Vorstehers des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) an der Pressekonferenz vom 2. Mai 2012 zum Lagebericht 2012 und den entsprechenden Zahlen.

A.c. Auf Antrag von A._____ eröffnete der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) am 26. Juli 2012 ein Schlichtungsverfahren. Am 5. Februar 2014 empfahl der Beauftragte, zu den mit dem Begehren A verlangten Auskünften und Dokumenten Zugang zu gewähren und die mit dem Begehren B verlangten Informationen zumindest auf geeignete Weise zugänglich zu machen. Dabei bemängelte der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte wiederholt das Ungenügen der ihm vom Nachrichtendienst des Bundes zur Verfügung gestellten Unterlagen.

A.d. Am 25. Februar 2014 gab der Nachrichtendienst des Bundes dem Zugangsgesuch von A._____ teilweise statt und wies es im Übrigen ab.

B.
A._____ erhob dagegen Beschwerde sowohl beim Bundesrat als auch beim Bundesverwaltungsgericht. Nach einem entsprechenden Meinungsaustausch zwischen diesen beiden Behörden übernahm das Bundesverwaltungsgericht die Streitsache. Mit Urteil vom 2. Februar 2015 hiess es die Beschwerde teilweise gut, ergänzte den Entscheid des Nachrichtendienstes und wies diesen an, A._____ auch Einsicht zu geben in die Übersicht "Staatsschutzbeiträge an die Kantone 2011" (unter Löschung der Namen der Mitarbeitenden) sowie in den Navigationsbericht zum Mitarbeiterstand (Stand der Anzahl Mitarbeiter von Januar bis August 2012). Im Übrigen wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde ab (Ziff. 1 des Urteilsdispositivs). A._____ wurden die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– hälftig im Betrag von Fr. 500.– auferlegt (Ziff. 2 des Urteilsdispositivs).

C.
Mit als Beschwerde bezeichneter Eingabe vom 26. Februar 2015 an das Bundesgericht beantragt A._____, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aufzuheben und dem ursprünglichen Einsichtsgesuch umfassend stattzugeben. Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus, die vom Nachrichtendienst geltend gemachten Gründe rechtfertigten eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsgrundsatz nicht.
Der Nachrichtendienst des Bundes liess sich innert Frist nicht vernehmen. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtete auf eine Stellungnahme. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte unterstützt in seinen Ausführungen die Begehren von A._____ sinngemäss, ohne formell Antrag zu stellen.
Mit Eingabe vom 30. Juni 2015 äusserte sich A._____ nochmals zur Sache.

D.
Die I. öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts hat am 18. Mai 2016 in einer öffentlichen Beratung über die Beschwerde entschieden.

Erwägungen:

1.

1.1. Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen letztinstanzlichen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts im Zusammenhang mit der Anwendung des Prinzips der Öffentlichkeit der Bundesverwaltung. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG in Verbindung mit Art. 16 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3).

1.2. Das Bundesverwaltungsgericht hiess die vor ihm erhobene Beschwerde teilweise gut. Insofern ist die Sache nicht mehr strittig. Streitgegenstand vor Bundesgericht bilden einzig noch die Punkte, in denen die Vorinstanz die bei ihr erhobene Beschwerde abgewiesen hat.

1.3. Der Beschwerdeführer ist als ursprünglich um uneingeschränkten Zugang zu staatlichen Dokumenten ersuchende Person sowie als direkter Adressat des angefochtenen Entscheids gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert.

1.4. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG).

1.5. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), behandelt jedoch nur entsprechend begründete Rügen. Mit der Beschwerde an das Bundesgericht kann, von hier nicht interessierenden Möglichkeiten abgesehen, nur die Verletzung von Bundesrecht geltend gemacht werden (vgl. Art. 95 lit. a BGG). Insofern prüft das Bundesgericht den angefochtenen Entscheid frei.

2.

2.1. Nach Art. 6 Abs. 1 BGÖ hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Mit dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes am 1. Juli 2006 wurde der Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit ("Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt") zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips ("Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt") umgekehrt (BGE 133 II 209 E. 2.1 S. 212 mit Literaturhinweisen). Der Öffentlichkeitsgrundsatz dient der Transparenz der Verwaltung und soll das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern; er bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidfindungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden (Art. 1 BGÖ; GABOR P. BLECHTA, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz Öffentlichkeitsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl., 2014, Art. 1 BGÖ N. 4 ff.; STEPHAN C. BRUNNER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, 2008, Art. 1 N. 5 ff.; BGE 133 II 209 E. 2.3.1 S. 213 mit weiteren Literaturhinweisen). Das Transparenzgebot trägt zudem bei zur Verwirklichung der Informationsfreiheit (Art. 16 BV) sowie zur Verwaltungsmodernisierung (STEPHAN C. BRUNNER/LUZIUS MADER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], a.a.O., Einleitung Rz. 8 f.). Es bildet bis zu einem gewissen Grad das Gegenstück zur verfassungsrechtlichen Pflicht des Bundesrates nach Art. 180 Abs. 2 BV zu rechtzeitiger und umfassender Information der Öffentlichkeit über seine Tätigkeit, soweit dem nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (vgl. STEPHAN C. BRUNNER, Persönlichkeitsschutz bei der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen: Ein Leitfaden, in: ZBl 111/2010 S. 602). Soweit wie hier die Medien Zugang zu behördlichen Informationen suchen, um sie später zu verarbeiten und zu verbreiten, dient das Transparenzgebot schliesslich zumindest indirekt auch der Verwirklichung der Medienfreiheit (Art. 17 BV; vgl. dazu auch Art. 10 Abs. 4 lit. a BGÖ und dazu BGE 139 I 114; Urteil des Bundesgerichts 1C 50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.2).

2.2. Nach der Rechtsprechung besteht ein subjektiver, individuell gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf Zugang zu den vom Öffentlichkeitsprinzip erfassten Dokumenten (BGE 133 II 209 E. 2.1 S. 212; vgl. sodann BGE 136 II 399 E. 2.1 S. 401; VPB 2013 Nr. 2 S. 16; GABOR P. BLECHTA, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], a.a.O., Art. 1 BGÖ N. 20 ff.). Dieses Recht gilt namentlich im Bereich der Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 lit. a BGÖ). Der Nachrichtendienst des Bundes gehört zur Bundesverwaltung. Art. 3 BGÖ schliesst bestimmte Dokumente wie solche von Straf- und Zivilverfahren vom Geltungsbereich des Transparenzgebots aus. Die Dokumente des Nachrichtendienstes des Bundes zählen jedoch nicht zu diesen Ausnahmen.

2.3. Das Zugangs- und Auskunftsrecht erstreckt sich auf die amtlichen Dokumente, d.h. auf alle Informationen, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sind, sich im Besitz einer Behörde befinden, von der sie stammen oder der sie mitgeteilt worden sind, und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, oder die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können (Art. 5 BGÖ). Das Öffentlichkeitsgesetz behält keine Kategorien interner Dokumente vor, die generell nicht zugänglich wären (KURT NUSPLIGER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], a.a.O., Art. 5 Rz. 8). Klassifizie-

rungsvermerke wie ”intern”, ”vertraulich” oder ”geheim” (vgl. Art. 4 ff. der Verordnung vom 4. Juli 2007 über den Schutz von Informationen des Bundes; Informationsschutzverordnung; ISchV; SR 510.411) schliessen für sich allein einen Zugang daher nicht aus. Sie können höchstens, sofern der Schutzzweck und die verwendeten Kriterien klar und widerspruchsfrei sind, ein Geheimhaltungsinteresse indizieren (vgl. BEAT RUDIN, Klassifikation: eine Etikette ”für alles”?, in: digma 2015, S. 100 ff.). Die Geheimhaltung als solche muss sich jedoch auf eine Ausnahmebestimmung nach Art. 7 ff. BGÖ stützen können. Nur
soweit die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, darf der Zugang beschränkt werden.

2.4. Nach Art. 7 BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert. Das gilt insbesondere, wenn durch seine Gewährung die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann, die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz oder die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen Kantonen beeinträchtigt werden können (Art. 7 Abs. 1 lit. c-e BGÖ). Diese Ausnahmetatbestände sind unter anderem geeignet, Informationen der Nachrichtendienste zu schützen (vgl. BBl 2003 2009). Das trifft sowohl im Hinblick auf rein nationale Interessen als auch, mit Blick auf die internationalen Beziehungen der Schweiz, hinsichtlich von Informationen zu, die mit anderen Staaten ausgetauscht werden und an denen diese ausländischen Staaten ein Geheimhaltungsinteresse haben können. Analoges gilt für das Verhältnis des Bundes zu den Kantonen und dasjenige zwischen den Kantonen, soweit dafür das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes anwendbar ist. Dabei geht es namentlich um die Geheimhaltung von Massnahmen und organisatorischen Vorkehren für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und sonstige Sicherheitsaufgaben (vgl. URS STEINEM, in:
Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], a.a.O., Art. 7 BGÖ N. 21 ff.).

2.5. Das Verhältnis des Transparenzgebots gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz zu besonderen Vertraulichkeitsregeln lässt sich nicht generell festlegen, sondern ist von Fall zu Fall zu ermitteln. Entscheidend ist dafür der Sinngehalt der divergierenden Normen, für den wiederum wesentlich auf deren Zweck zurückzugreifen ist. Abzuwägen sind die sich gegenüberstehenden Interessen im Einzelfall. Massgebliche Kriterien sind etwa: die Funktion oder Stellung der betroffenen Person, die Umstände der ursprünglichen Informationsbeschaffung, der Vertrauensschutz, die Art der betroffenen Daten, das Vorliegen eines besonderen Informationsinteresses der Öffentlichkeit, der Schutz spezifischer öffentlicher Interessen, die Natur der Beziehung zwischen der Verwaltung und dem betroffenen Dritten sowie die Bedeutung der fraglichen Thematik (vgl. die Urteile des Bundesgerichts 1C 50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.4 und 1C 74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4). Liegt ein Ausnahmetatbestand vor, ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Interessen an der Geheimhaltung das Transparenzinteresse überwiegen oder ob gegebenenfalls, in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV), ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt, etwa durch
Anonymisierung, Einschwärzen, Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub (vgl. BBl 2203 2005 ff.; URS STEINEM, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], a.a.O., Art. 7 BGÖ N. 9 ff.). Einen Grundsatz, wonach im Zweifel dem Öffentlichkeitsprinzip der Vorrang einzuräumen ist, gibt es genauso wenig wie das umgekehrte Prinzip. Vielmehr ist für jeden einschlägigen Ausnahmetatbestand im Einzelfall anhand der dargelegten Verhältnismässigkeitsprüfung abzuwägen, ob der Transparenz oder der Vertraulichkeit Nachachtung zu verschaffen ist.

3.

3.1. Im vorliegenden Fall ist noch der Zugang des Beschwerdeführers zu vier Gruppen von Informationen strittig, von denen drei zum Bereich des sog. Begehrens A und eine zu demjenigen des sog. Begehrens B zählen. Dabei geht es um Informationen im Zusammenhang mit der nachrichtendienstlichen Tätigkeit der Schweiz. Auch wenn diese nicht von vornherein vom Anwendungsbereich des Transparenzgebots ausgeschlossen ist, muss doch bei der erforderlichen Interessenabwägung dem speziellen Charakter solcher Informationen Rechnung getragen werden. Die davon betroffenen Sicherheitsfragen und Aussenbeziehungen der Schweiz zählen zu den besonders sensitiven Bereichen staatlicher Tätigkeit (BBl 2003 2010).

3.2. Den Ausgangspunkt für die Interessenabwägung bilden hier die gesetzlichen Tatbestände von Art. 7 Abs. 1 lit. c und d BGÖ, wonach die Bekanntgabe von Informationen zu vermeiden ist, wenn dadurch die innere

oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet oder die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können.

3.2.1. Die fraglichen Gesetzesbestimmungen enthalten verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe, die den Behörden zwangsläufig einen grossen Interpretationsspielraum belassen, was aufgrund der heiklen Zusammenhänge vom Gesetzgeber durchaus so gewollt ist (vgl. BBl 2003 2009 ff.). Überdies ergibt sich dies aus der französischsprachigen Gesetzesfassung, wo in noch vagerer Form als in der deutschen oder italienischen Sprachversion in Art. 7 Abs. 1 lit. c-f BGÖ wiederholt die Wortfolge "risque de compromettre" verwendet wird. Als Leitlinie für die Interessenabwägung dient das Kriterium, wie weit es verantwortbar ist, dass über die Bekanntgabe von Informationen, die danach auch der Öffentlichkeit offen stünden, andere Staaten, natürliche oder juristische Personen oder sonstige Organisationen Zugang zu Wissen erhalten würden, das sich in unerwünschter bzw. für die Schweiz nachteiliger Weise nutzen liesse. Zu verhindern ist insbesondere die Weitergabe von Informationen, die in entsprechender unlauterer Absicht, namentlich zu terroristischen, extremistischen oder demokratiefeindlichen Zwecken, oder in in einer Weise, welche die hiesige Rechtsordnung wesentlich unterliefe, oder zum erheblichen Nachteil der Schweiz verwendet werden könnten.

3.2.2. Um solche Gefahren zu beurteilen, bedarf es gewisser Hypothesen bzw. der Vorhersage unerwünschter Szenarien, die als Folge der Veröffentlichung bestimmter Informationen eintreten könnten. Die Kenntnis sachlicher Zusammenhänge ist dabei nützlich. Der Nachrichtendienst des Bundes liess sich jedoch vor Bundesgericht nicht vernehmen und hielt sich auch gegenüber dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten sowie im vorinstanzlichen Verfahren mit Auskünften und Stellungnahmen zurück. Das erscheint wenig hilfreich. Zwar ist es nicht zulässig, die entsprechenden öffentlichen Interessen nur deshalb zu verneinen, weil sich der Nachrichtendienst nicht ausführlicher dazu äusserte. Es würde aber die Arbeit der übrigen Behörden unter Einschluss der Gerichte erleichtern, wenn der Nachrichtendienst dazu beitrüge, die Risiken zu erläutern, die mit der Publikation bestimmter Informationen verbunden wären. Solches erscheint denn auch bis zu einem gewissen nützlichen Grad durchaus möglich, ohne dass dadurch unverzichtbare Geheimnisse verraten würden.

3.3. Im Rahmen des Begehrens A ersucht der Beschwerdeführer um Bekanntgabe der genauen Anzahl der Partnerdienste des Nachrichtendienstes des Bundes.

3.3.1. Im Schlichtungsverfahren wurde bekannt gemacht, dass der Nachrichtendienst Kontakte zu über 100 ausländischen Diensten unterhält. Gemäss dem Bundesverwaltungsgericht muss es dabei sein Bewenden haben, da genauere Angaben zu grosse Rückschlüsse auf die bestehenden Kontakte mit unterschiedlichen Gremien zuliessen, was die innere und äussere Sicherheit sowie die aussenpolitischen Interessen und internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigen könne. Für den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten ist hingegen nicht nachvollziehbar, weshalb dies so sein sollte und dem Beschwerdeführer nicht die exakte Anzahl der Partnerdienste mitgeteilt wird.

3.3.2. Die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Staaten beruht auf Freiwilligkeit, für die wiederum im Wesentlichen massgeblich ist, dass sich die Staaten auf die vertrauliche Behandlung der von ihnen weitergegebenen Informationen verlassen können und sich auch nicht aus anderen Gründen benachteiligt oder sogar übervorteilt erachten. Der Nachrichtendienst des Bundes hat daher im Hinblick auf die weitere Pflege entsprechender Kontakte ein erhebliches Interesse daran, dass nicht die genaue Anzahl der Partnerdienste allgemein bekannt wird. Das könnte nämlich selbst dann, wenn nicht publik ist, um welche Dienste es sich handelt, mögliche Rückschlüsse auf den Umfang der Zusammenarbeit oder - durch Vergleich mit einer vorangegangenen exakten Zahlenangabe - die Aufnahme der Zusammenarbeit mit einem neuen Dienst oder die Aufkündigung einer Zusammenarbeit zulassen. Solche Veränderungen können auf einer neuen Lagebeurteilung diplomatischer oder aussenpolitischer Art beruhen, deren öffentliche Bekanntgabe für die Schweiz nachteilige Folgen zeitigen könnte.

3.3.3. Im Übrigen wurde dem Beschwerdeführer die verlangte Information nicht überhaupt verweigert, sondern es wurde ihm eine Grössenordnung der Anzahl Partnerdienste mitgeteilt, die ihm eine Einschätzung der möglichen Vernetzung erlaubt. Das wird den im Spiel stehenden Interessen gerecht und erweist sich als ver-

hältnismässig. Der angefochtene Entscheid ist insoweit nicht zu beanstanden.

3.4. Der Beschwerdeführer beantragt sodann ebenfalls als Bestandteil des Begehrens A die Bekanntgabe der Zahlen der ein- und ausgehenden Meldungen beim Nachrichtendienst des Bundes, namentlich des Dokuments "Estimation de nombre de communications avec les services partenaires du SRC" vom 31. August 2012 bzw. der neusten entsprechenden Dokumente.

3.4.1. Hierzu geht das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass die Position des Nachrichtendienstes des Bundes beim internationalen Informationsaustausch durch das verlangte Zahlenmaterial geschwächt wird, weshalb dem Anliegen nicht stattzugeben sei. Für den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten ist dies erneut nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, jedenfalls nicht im Hinblick auf die verfügte integrale Zugangsverweigerung.

3.4.2. Jedem Partnerdienst werden logischerweise die ihn selbst betreffenden Zahlen ohnehin bekannt sein. Die Kenntnis der übrigen exakten Zahlen liesse immerhin gewisse weitere Rückschlüsse auf die Vernetzung und die Bereitschaft des Nachrichtendienstes des Bundes zum Informationsaustausch zu. Die Interessenlage erscheint insoweit mit derjenigen bei der Anzahl der Partnerdienste mehr oder weniger vergleichbar. Eine integrale Herausgabe der fraglichen Informationen kommt daher nicht in Frage. Hingegen rechtfertigt es sich, den Nachrichtendienst zu verpflichten, eine ungefähre Grössenordnung der ein- und ausgehenden Meldungen eines Jahres des Nachrichtendienstes des Bundes mitzuteilen, wobei nicht offengelegt werden muss, um wie viele Prozente die Grössenordnung von den tatsächlichen Werten abweicht. In analoger Weise hat der Nachrichtendienst des Bundes bereits einmal entsprechende Zahlen für das Jahr 2007 bekannt gegeben, nämlich rund 7000 ein- und 9000 ausgehende Meldungen. Der angefochtene Entscheid ist in diesem Sinne zu korrigieren.

3.5. Im Rahmen des Begehrens A verlangt der Beschwerdeführer schliesslich die Herausgabe der Zahlen zu den vom Nachrichtendienst des Bundes erteilten Aufträgen im Bereich Extremismus und Proliferation.

3.5.1. Die Vorinstanzen lehnten dieses Anliegen ab, weil die Erstellung einer solchen Liste den Umfang eines einfachen elektronischen Vorganges gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ übersteigen würde. Gemäss dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten fehlen allerdings die nötigen tatsächlichen Grundlagen für eine solche Schlussfolgerung.

3.5.2. In seinem Urteil 1C 50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 7.3 befasste sich das Bundesgericht bereits einmal mit Art. 5 Abs. 2 BGÖ. Es entschied damals, es sei auf der Grundlage der für das Bundesgericht verbindlichen Tatsachenfeststellungen des Bundesverwaltungsgerichts davon auszugehen, dass sich die von den damaligen Beschwerdeführern verlangte Liste selbst durch Fachleute nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellen lasse, nachdem bereits die Erstellung der Teilliste aufwändig gewesen sei. Die damalige Ausgangslage ist allerdings mit dem vorliegenden Fall nicht vergleichbar. Damals war erstellt, dass bereits die Errichtung einer Teilliste einen nicht zu vernachlässigenden Aufwand erfordert hatte, und es erschien nachvollziehbar, dass die verlangte vollständige Liste einen mehrfachen Umfang erreicht und einen mehrtägigen Aufwand erfordert hätte. Im vorliegenden Fall fehlt es hingegen an jeglichen Anhaltspunkten für den nötigen Aufwand. Es ist offensichtlich, dass der Beschwerdeführer den Beweis, dass ein einfacher elektronischer Vorgang genügt, mangels Zugangs zum Informatiksystem selbst nicht leisten kann. Der Nachrichtendienst muss daher den behaupteten Aufwand zumindest in nachvollziehbarer Weise glaubhaft
machen können. Daran fehlt es jedoch. Damit liegt keine genügende Tatsachenfeststellung des Bundesverwaltungsgerichts vor, sondern es handelt sich lediglich um eine Annahme, die sich allein auf entsprechende Behauptungen des Nachrichtendienstes des Bundes stützt. Dies ist keine für das Bundesgericht verbindliche, sondern eine unvollständige und damit offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts gemäss Art. 105 Abs. 2 BGG (MEYER/DORMANN, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar BGG, 2. Aufl., 2011, Art. 105 N. 59; vgl. auch etwa das Urteil des Bundesgerichts 8C 269/2009 vom 13. November 2009 E. 2.3).

3.5.3. Weitere Abklärungen erübrigen sich jedoch. Es ist offensichtlich, dass die Bekanntgabe der Anzahl der

erteilten Aufträge in den Bereichen Extremismus und Proliferation die innere Sicherheit gefährdet und daher von vornherein ausser Betracht fällt. Beim Extremismus handelt es sich zwar noch nicht um terroristische Aktivität. Er ist aber ebenfalls mit einer gewissen Gewaltbereitschaft verbunden und tritt bei verschiedensten Gruppierungen auf. Die dem Bund übertragene Aufgabe, solche Gefahren zu erkennen und zu bekämpfen (vgl. Art. 2 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit [BWIS; SR 120), bedingt geeignete Überwachungsmassnahmen. Proliferation erfasst die wirtschaftliche Tätigkeit verpönter Art durch Verbote oder Embargobeschlüsse, etwa im Hinblick auf die Lieferung bestimmter chemischer Produkte, die zu unerwünschten Zwecken verwendet werden könnten, oder den Verkauf von Waffen in Kriegs- oder Krisengebiete (vgl. dazu insbes. das Bundesgesetz vom 22. März 2002 über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen [Embargogesetz, EmbG; SR 946.231]sowie das Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial [Kriegsmaterialgesetz, KMG; SR 514.51]). Prävention und
Überwachung verfehlen ihre Wirkung, wenn die Verbreitung sensibler Informationen Rückschlüsse auf die Art und den Umfang der entsprechenden staatlichen Aktivitäten zulässt. Der Vergleich der verlangten Zahlen über mehrere Jahre würde demokratiefeindlichen, gewaltbereiten oder in verbotenen Geschäftsbereichen tätigen Personen und Gruppierungen erlauben, Folgerungen über die Intensität der Überwachungstätigkeit und auf deren allfällige Lockerung oder Verstärkung zu ziehen. Dies würde die Entwicklung ihrer im Verborgenen stattfindenden Aktivitäten erleichtern und die Überwachung erschweren, was mit dem Sicherheitsinteresse des Landes unvereinbar ist. Der Beschwerde kann in diesem Punkt kein Erfolg beschieden sein, weshalb von einer Rückweisung zwecks weiterer Abklärungen und neuem Entscheid abzusehen ist.

3.6. Im Rahmen des Begehrens B ist der Antrag des Beschwerdeführers um Zugang zum Dokument 2.1 (Kennzahlen des NDB zur Qualitätssicherung ISIS; 2. Quartal 2012) zu beurteilen.

3.6.1. Nach Ansicht des Nachrichtendienstes und der Vorinstanz würde eine Veröffentlichung dieses Dokuments ausländischen Nachrichtendiensten ermöglichen, konkrete Aktivitäten des Nachrichtendienstes des Bundes sowie entsprechende Stärken und Schwächen zu eruieren. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte hält dies erneut für nicht ohne Weiteres nachvollziehbar.

3.6.2. Der Beschwerdeführer hat Zugriff auf den öffentlich zugänglichen Jahresbericht 2012 der Geschäftsprüfungskommission und der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte, der die fraglichen Informationen zum Informationssystem ISIS zu einem grossen Teil bereits enthält. Einerseits hat der Beschwerdeführer damit schon Kenntnis eines Teils der von ihm verlangten Informationen. Andererseits darf daraus nicht geschlossen werden, dass er auch Anspruch auf die restlichen Informationen hat. Wenn einzelne Informationen auf einer spezifischen gesetzlichen Grundlage oder allenfalls aus innenpolitischen Gründen publik werden, bedeutet das nicht, dass der Öffentlichkeit aufgrund des allgemeinen Transparenzgebots Zugang zur Gesamtheit der Informationen zu gewähren ist. Die Vorinstanzen haben denn auch in nachvollziehbarer Weise dargetan, dass weiteres Zahlenmaterial bzw. die vollständige Bekanntgabe des fraglichen Dokuments konkrete Rückschlüsse auf die Tätigkeit des Nachrichtendienstes sowie auf allfällige bestehende Schwächen im Bereich des Staatsschutzes zulassen könnten. Dies ist darin begründet, dass nach der Aufarbeitung der sog. Fichenaffäre die Inland- und Auslandnachrichtendienste zusammengelegt wurden. Die Informationen
über den Abbau des Datenbestands sind bereits weitgehend bekannt. Würde dem Gesuch des Beschwerdeführers entsprochen, würden auch Informationen über auslandnachrichtendienstliche Aktivitäten publik, deren Veröffentlichung nicht im Interesse der Schweiz liegt. Die entsprechenden Geheimhaltungsinteressen überwiegen daher das Interesse des Beschwerdeführers an einer vollständigen Veröffentlichung. Das angefochtene Urteil ist in diesem Punkt zu schützen.

4.

4.1. Die Beschwerde erweist sich als teilweise begründet und ist insofern gutzuheissen. Der Nachrichtendienst des Bundes wird dem Beschwerdeführer die ungefähre Grössenordnung der Anzahl ein- und ausgehender Meldungen des Jahres 2011 mitzuteilen haben. Aufzuheben ist sodann die Kostenverlegung im angefochtenen Entscheid. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

4.2. In Anwendung von Art. 67 BGG sind die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens dem Beschwerdeführer unter Berücksichtigung der teilweisen Gutheissung seiner Beschwerde lediglich im Betrag von Fr. 300.– aufzuerlegen.

4.3. Für das bundesgerichtliche Verfahren sind dem auch insoweit teilweise unterliegenden Beschwerdeführer reduzierte Kosten aufzuerlegen. Der Bund hat keine Kosten zu tragen (vgl. Art. 66 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht geschuldet.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

1.1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und Ziff. 1 des Dispositivs des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. Februar 2015 wird insoweit aufgehoben, als damit der Antrag des Beschwerdeführers auf Mitteilung der Anzahl ein- und ausgehender Meldungen des Jahres 2011 des Nachrichtendienstes des Bundes abgewiesen wurde.

1.2. Die Sache wird insofern an den Nachrichtendienst des Bundes zurückgewiesen zur Erteilung der Information im Sinne der Erwägungen.

1.3. Ziff. 2 des Dispositivs des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. Februar 2015 wird in dem Sinne angepasst, dass dem Beschwerdeführer die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens von Fr. 1'000.– im Betrag von Fr. 300.– auferlegt werden.

1.4. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.
Dem Beschwerdeführer werden reduzierte Gerichtskosten von Fr. 1'000.– auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Nachrichtendienst des Bundes NDB, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. Mai 2016

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Uebersax