



## Urteil vom 20. April 2026

---

Besetzung

Richter Jürg Marcel Tiefenthal (Vorsitz),  
Richter Alexander Mistic,  
Richter Maurizio Greppi,  
Gerichtsschreiber Benjamin Strässle.

---

Parteien

Fiona **Endres**,  
SRF, Redaktion Rundschau,  
vertreten durch  
Seraina Schneider, Rechtsanwältin, und  
Martin Looser, Rechtsanwalt,  
ettlersuter Rechtsanwälte,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Nachrichtendienst des Bundes NDB**,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Öffentlichkeitsprinzip; Zugang zu amtlichen Dokumenten.

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

Fiona Endres (nachfolgend: Gesuchstellerin) ersuchte den Nachrichtendienst des Bundes NDB am 11. Februar 2022 um Zugang zu mehreren Dokumenten. Das Gesuch betraf zunächst die «Leistungsvereinbarung Cyber NDB» (in der aktuellsten Fassung), welche die Zusammenarbeit zwischen der – damaligen – Führungsunterstützung der Armee FUB und dem Nachrichtendienst des Bundes NDB im Bereich elektronischer Bedrohungen regelt (nachfolgend: Leistungsvereinbarung). Zudem ersuchte die Gesuchstellerin um Zugang zum Dokument «Crypto AG: Bericht Oberholzer zu Handen VBS».

**B.**

Der Nachrichtendienst des Bundes NDB wies in seiner E-Mail vom 17. Februar 2022 auf Art. 67 des Nachrichtendienstgesetzes (NDG, SR 121) hin. Demnach seien Dokumente betreffend die Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen. Die Leistungsvereinbarung, zu der die Gesuchstellerin um Zugang ersucht habe, sei eng mit der Informationsbeschaffung verbunden und somit vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen. Der Nachrichtendienst des Bundes NDB äussere sich vor diesem Hintergrund auch nicht dazu, ob ein entsprechendes Dokument beziehungsweise entsprechende Dokumente überhaupt vorhanden sei(en). Das Gesuch um Zugang zum Dokument «Crypto AG: Bericht Oberholzer zu Handen VBS» überwies der Nachrichtendienst des Bundes NDB zuständigkeitshalber dem Generalsekretariat des Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS.

**C.**

**C.a** Die Gesuchstellerin reichte am 22. Februar 2022 beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB (nachfolgend: EDÖB) einen Antrag auf Schlichtung ein.

**C.b** Der Nachrichtendienst des Bundes NDB nahm am 3. März 2022 zum Schlichtungsantrag Stellung. Er hielt dabei an seiner Auffassung fest, wonach eine allfällig vorhandene Leistungsvereinbarung die Informationsbeschaffung durch den Nachrichtendienst betreffe. Die Dokumente seien somit vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen, weshalb auch keine Angaben dazu gemacht würden, ob eine Leistungsvereinbarung überhaupt bestehe; die Auskunft über das Vorhandensein einer Leistungsvereinbarung

sei eine Auskunft darüber, mit wem der Nachrichtendienst zusammenarbeite und somit eine Angabe über die Informationsbeschaffung. Ohnehin müsse, selbst wenn das Öffentlichkeitsprinzip anzuwenden wäre, der Zugang aufgrund entgegenstehender Geheimhaltungsinteressen verweigert werden.

**C.c** Der EDÖB gab am 13. Januar 2023 die Empfehlung ab, es sei der Zugang zur Leistungsvereinbarung teilweise zu gewähren. Hierzu seien in dem Dokument jene Passagen zu schwärzen, deren Bekanntwerden die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden könne.

In seiner Begründung hielt der EDÖB zunächst fest, die Existenz einer Leistungsvereinbarung zwischen der Führungsunterstützung der Armee FUB und dem Nachrichtendienst des Bundes NDB sei bekannt; sowohl ein Bericht der Bundesverwaltung als auch der Bericht der unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten AB-ND für das Jahr 2021 enthielten entsprechende Angaben. Gemäss den weiteren Ausführungen des EDÖB sei zwar die nachrichtendienstlichen Informationsbeschaffung vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen. Die Ausnahme beschränke sich jedoch auf die Informationsbeschaffung nach dem gleichnamigen 3. Kapitel des Nachrichtendienstgesetzes, mithin auf konkrete Massnahmen zur Beschaffung von Daten. Die anschliessende beziehungsweise weitere Datenbearbeitung sei hingegen im 4. Kapitel zum Nachrichtendienstgesetz geregelt und vom Öffentlichkeitsprinzip nicht ausgenommen. Dasselbe gelte für (administrative) Vorarbeiten im Hinblick auf künftige konkrete Massnahmen zur Datenbeschaffung wie etwa die hier vom Zugangsgesuch betroffene Leistungsvereinbarung zwischen der Führungsunterstützung der Armee FUB und dem Nachrichtendienst des Bundes NDB; die Leistungsvereinbarung regle die administrative Zusammenarbeit zwischen zwei Verwaltungseinheiten, welche der konkreten Informationsbeschaffung vorausgehe. Die Leistungsvereinbarung sei daher vom Öffentlichkeitsprinzip erfasst und das Zugangsgesuch nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes (BGÖ, SR 152.3) zu beurteilen.

Nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes könne der Anspruch auf Zugang aus bestimmten, im Gesetz genannten Gründen eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden. Es sei nicht auszuschliessen, dass die Bekanntgabe von Passagen in der Leistungsvereinbarung die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz ernsthaft gefährden könnte. Der Nachrichtendienst des Bundes NDB habe die betreffenden

Passagen zu identifizieren und zu schwärzen. Im Übrigen sei der Zugang zu gewähren.

**D.**

Mit Verfügung vom 2. Februar 2023 wies der Nachrichtendienst des Bundes NDB das Begehren der Gesuchstellerin um Zugang zur Leistungsvereinbarung zwischen der Führungsunterstützung der Armee FUB und dem Nachrichtendienst des Bundes NDB ab.

Zur Begründung hielt der Nachrichtendienst des Bundes NDB unter Verweis auf die Gesetzesmaterialien fest, dem Öffentlichkeitsprinzip seien lediglich reine Verwaltungsgeschäfte des Nachrichtendienstes unterstellt worden. Dokumente hingegen, welche die Beschaffung von Informationen betreffen würden, seien vom Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen. Der Begriff der Informationsbeschaffung sei dabei entgegen der Ansicht des EDÖB nicht auf Massnahmen nach dem 3. Kapitel des Nachrichtendienstgesetzes beschränkt, sondern weit zu verstehen. Eingeschlossen seien nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch Dokumente mit Angaben zu vorbereitenden Massnahmen, könnten doch aus vorbereitenden Massnahmen ebenso Rückschlüsse auf die Informationsbeschaffung gezogen werden. Davon sei auch hier auszugehen. Die Leistungsvereinbarung enthalte Angaben zum operativen Vorgehen beziehungsweise zur Arbeitsweise des Nachrichtendienstes und von dessen Partnern beziehungsweise lasse entsprechende Rückschlüsse zu. Das Dokument sei daher vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen. Ein Zugang zu dem Dokument könnte zudem die innere oder äussere Sicherheit gefährden, indem konkrete Angaben zum Schutz vor beziehungsweise zur Abwehr von Cyberbedrohungen bekannt würden. Selbst wenn also das Dokument vom Öffentlichkeitsprinzip erfasst würde, müsste der Zugang aufgrund entgegenstehender öffentlicher Interessen verweigert werden.

**E.**

Die Gesuchstellerin (nachfolgend: Beschwerdeführerin) liess am 6. März 2023 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung des Nachrichtendienstes des Bundes NDB (nachfolgend: Vorinstanz) vom 2. Februar 2023 führen. Sie verlangt, es sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und ihr Zugang zur Leistungsvereinbarung zu gewähren. Eventualiter sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

In ihrer Beschwerdebegründung legt die Beschwerdeführerin zunächst die Vorgeschichte ihres Zugangsgesuchs dar. Sie weist insbesondere darauf hin, dass gemäss einer Administrativuntersuchung die Vorinstanz im Zusammenhang mit der Abwehr möglicher Cyber-Angriffe über Jahre unrechtmässig Daten bearbeitet habe. Zum Verständnis dieser Vorgänge habe sie um Zugang zur Leistungsvereinbarung zwischen der Führungsunterstützung der Armee FUB und dem Nachrichtendienst des Bundes NDB ersucht; nur in Kenntnis der genauen Umstände sei – dem Ziel des Öffentlichkeitsgesetzes entsprechend – eine Kontrolle der Verwaltungstätigkeit möglich.

In der Sache verweist die Beschwerdeführerin auf die Materialien. Sie ist gestützt auf diese der Ansicht, dass das Öffentlichkeitsprinzip auch für die Tätigkeit des Nachrichtendienstes gelte, soweit ein Dokument nicht unmittelbar die (konkrete) Informationsbeschaffung betreffe. In der Leistungsvereinbarung sei die administrative Zusammenarbeit zwischen zwei Verwaltungseinheiten geregelt, die der konkreten Informationsbeschaffung vorausgehe. Es gelte daher das Öffentlichkeitsprinzip. Die gegenteilige Auffassung führe im Ergebnis dazu, dass die Vorinstanz – entgegen dem Willen des Gesetzgebers – vom persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen sei, hänge doch deren gesamte Tätigkeit in einer gewissen Art und Weise mit der Informationsbeschaffung zusammen. Zudem sei zu beachten, dass die Erkennung und die Abwehr von Cyberbedrohungen im Wesentlichen auf eine technische Analyse der Bedrohung beziehungsweise des Angriffs ausgerichtet sind. Die betreffende Tätigkeit der Vorinstanz unterscheide sich insoweit von der übrigen klassischen, auf die Informationsbeschaffung ausgerichteten nachrichtendienstlichen Tätigkeit und es sei fraglich, ob diese Tätigkeit überhaupt unter den Begriff der Informationsbeschaffung subsumiert werden könne. Das Gesuch sei daher nach dem Öffentlichkeitsgesetz zu beurteilen, wobei die Vorinstanz nicht begründet darlege, inwieweit ein Zugang zu dem Dokument die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden könne.

#### **F.**

Die Vorinstanz beantragt mit parteiöffentlicher Vernehmlassung vom 12. Mai 2023 die Abweisung der Beschwerde.

Zur Begründung verweist die Vorinstanz zunächst auf die angefochtene Verfügung. Ergänzend hält sie unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts fest, die Leistungsvereinbarung enthalte Angaben betreffend die Informationsbeschaffung durch die Vorinstanz. Das

Dokument sei mithin vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen. Entsprechend müsse die Vorinstanz auch nicht bekannt geben, ob (weiterhin) eine Leistungsvereinbarung zwischen der Führungsunterstützung der Armee FUB und ihr bestehe; die Existenz einer Leistungsvereinbarung könne nur für die Zeit bis Ende 2021 und damit für den Zeitpunkt des Zugangsgesuchs nicht (mehr) als bekannt gelten.

Die Vorinstanz reichte dem Bundesverwaltungsgericht zusätzlich zur parteiöffentlichen Version ihrer Vernehmlassung vom 12. Mai 2023 eine nur für das Gericht bestimmte Vernehmlassung gleichen Datums einschliesslich eines nur für das Gericht bestimmten Aktenverzeichnisses ein.

### **G.**

Die Beschwerdeführerin hält mit Schlussbemerkungen vom 21. Juli 2023 an ihren Rechtsbegehren und ihrer Begründung gemäss der Beschwerde vom 6. März 2023 fest. Ergänzend macht sie geltend, es handle sich bei der Leistungsvereinbarung um eine Regelung organisatorischer beziehungsweise administrativer Natur. Die Leistungsvereinbarung enthalte keine Angaben zum «modus operandi» oder zu den Inhalten der Informationsbeschaffung. Davon sei auch der EDÖB ausgegangen. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, auf welche sich die Vorinstanz beziehe, sei daher hier nicht einschlägig. Vielmehr sei das Gesuch der Beschwerdeführerin gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz zu beurteilen und der Zugang (teilweise) zu gewähren.

In formeller Hinsicht beantragt die Beschwerdeführerin, es sei ihr Akteneinsicht in die nur für das Gericht bestimmte Vernehmlassung der Vorinstanz vom 12. Mai 2023 und in das dazugehörige Aktenverzeichnis zu gewähren. Eventualiter sei ihr der wesentliche Inhalt der betreffenden Version der Vernehmlassung und des Aktenverzeichnisses bekannt zu geben.

### **H.**

Mit Zwischenverfügung vom 21. August 2023 wies das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 21. Juli 2023 um Akteneinsicht beziehungsweise um Mitteilung des wesentlichen Inhalts der für das Bundesverwaltungsgericht bestimmten Vernehmlassung vom 12. Mai 2023 (inkl. Aktenverzeichnis) ab.

Zur Begründung hielt das Bundesverwaltungsgericht zusammengefasst fest, dass in Verfahren, in denen gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz um Zugang zu Dokumenten ersucht werde und die Behörde den Zugang auf-

grund entgegenstehender öffentlicher Interessen eingeschränkt oder verweigert habe, der Inhalt der geheim zuhaltenden Dokumente nicht auf dem Weg der Akteneinsicht bekannt gemacht werden dürfe. Vielmehr sei in der Hauptsache zu entscheiden, ob die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführerin zu Recht (hier gestützt auf Art. 67 NDG) abgewiesen habe oder der Beschwerdeführerin (teilweise) Zugang zu gewähren sei.

#### I.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten und die bei den Akten liegenden Schriftstücke ist, soweit für den Entscheid erheblich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

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

#### 1.

**1.1** Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG erlassen worden sind und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Es prüft seine Zuständigkeit wie auch das Vorliegen der weiteren Sachurteilsvoraussetzungen frei und von Amtes wegen (Art. 7 Abs. 1 VwVG).

Mit dem Nachrichtendienst des Bundes NDB hat eine Dienststelle der Bundesverwaltung im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG verfügt. Zudem liegt kein Ausnahmegrund im Sinne von Art. 32 VGG vor. Das gilt insbesondere auch für den Ausnahmegrund gemäss Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG, wonach die Beschwerde unzulässig ist unter anderem gegen Verfügungen auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit; die angefochtene Verfügung betrifft ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz und stellt keine Massnahme mit vorliegend politischem Charakter zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit dar (vgl. Urteil des BGer 1C\_105/2024 vom 1. September 2025 E. 1.1 und Urteil des BVer A-4725/2020 vom 1. Februar 2023 E. 1, je mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zur Beurteilung der Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG; Art. 16 Abs. 1 BGÖ).

**1.2** Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung besitzt (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

Die Beschwerdeführerin war am Verfahren vor der Vorinstanz beteiligt und die Vorinstanz hat mit Verfügung vom 2. Februar 2023 das Gesuch der Beschwerdeführerin um Zugang zu amtlichen Dokumenten abgewiesen. Die Beschwerdeführerin ist durch die angefochtene Verfügung somit formell und materiell beschwert, verfügt mithin über ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung und ist als zur Beschwerde berechtigt anzusehen.

**1.3** Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist daher einzutreten.

## **2.**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens, auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und auf Unangemessenheit (Art. 49 VwVG). Es stellt dabei den rechtserheblichen Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (Art. 12 und Art. 13 VwVG) und wendet das Recht grundsätzlich frei und von Amtes wegen an, ohne an die rechtliche Begründung der Parteibegehren gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

## **3.**

**3.1** Die Beschwerdeführerin ersuchte am 11. Februar 2022 um Zugang zur «aktuellsten» Version der Leistungsvereinbarung. Daran hält sie mit Beschwerde vom 6. März 2023 fest. Es ist daher zunächst zu bestimmen, auf welches Dokument beziehungsweise auf welche Dokumente sich das Gesuch bezieht und was (mithin) der Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist.

## **3.2**

**3.2.1** Der Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens bestimmt sich grundsätzlich nach dem in der angefochtenen Verfügung geregelten Rechtsverhältnis, soweit es nach Massgabe der Beschwerdebegehren im Streit liegt. Die angefochtene Verfügung als das Anfechtungsobjekt bildet mithin den Rahmen, der den möglichen Umfang des Streitgegenstands begrenzt (Urteil des BVerfG A-5417/2021 vom 10. Oktober 2024 E. 1.3.2)

**3.2.2** Das Öffentlichkeitsgesetz sieht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten eine besondere Verfahrensordnung vor. Gemäss 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 (vgl. hierzu auch nachfolgend E. 5.1). Ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten kann formlos gestellt werden und muss nicht begründet werden (Art. 7 Abs. 1 der Öffentlichkeitsverordnung [VBGÖ, SR 152.31]). Es muss jedoch hinreichend genau formuliert sein (Art. 10 Abs. 3 BGÖ). Gemäss Art. 7 Abs. 2 Satz 1 VBGÖ hat ein Gesuch genügend Angaben zu enthalten, die es der Behörde erlauben, das verlangte amtliche Dokument zu identifizieren. Beabsichtigt die Behörde, den Zugang einzuschränken oder zu verweigern, teilt sie dies der gesuchstellenden Person schriftlich und mit summarischer Begründung mit (Art. 12 Abs. 4 BGÖ). Die gesuchstellende Person, deren Gesuch nicht vollständig entsprochen wird, hat sodann die Möglichkeit, den EDÖB als unabhängigen Dritten um Schlichtung zu ersuchen (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Die Schlichtung ist grundsätzlich ein obligatorischer Verfahrensschritt; erst nach durchgeführter Schlichtung kann der Erlass einer Verfügung über die Gewährung oder Verweigerung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten verlangt werden (Art. 15 Abs. 1 BGÖ; vgl. Urteil des BVerger A-4781/2019 vom 17. Juni 2020 E. 3.3.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung und [zum Schlichtungsverfahren] E. 3.4.2 mit Hinweisen). Kommt keine Schlichtung zustande, gibt der EDÖB eine Empfehlung ab (Art. 14 BGÖ). Will die Behörde in Abweichung von der Empfehlung das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränken, aufschieben oder verweigern, erlässt sie eine Verfügung (Art. 15 Abs. 2 Bst. a BGÖ).

**3.2.3** Die Schlichtung ist bei dieser Ausgestaltung des Verfahrens formelle Voraussetzung für einen Entscheid in der Sache. Gegenstand der Verfügung durch die zuständige Behörde (Art. 15 BGÖ) kann daher nur sein, was Gegenstand der Schlichtung und damit der Empfehlung des EDÖB war oder entsprechend dem Schlichtungsbegehren hätte sein sollen. Der Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens vor Bundesverwaltungsgericht wird mithin nicht allein durch die angefochtene Verfügung und damit das Anfechtungsobjekt, sondern auch durch die Empfehlung des EDÖB beziehungsweise das Schlichtungsbegehren begrenzt (vgl. in diesem Sinne auch SCHNEIDER/ROTH, Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz und Öffentlichkeitsgesetz, 2. Aufl. 2024, Art. 15 BGÖ Rz. 9).

**3.3** Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist nach dem Gesagten der Zugang zu der Rahmenvereinbarung in der zum Zeit-

punkt der Empfehlung des EDÖB (zuletzt) geltenden Fassung; der Zugang zu amtlichen Dokumenten setzt nicht voraus, dass diese weiterhin in Kraft beziehungsweise gültig sind.

#### **4.**

Die Vorinstanz hat das Gesuch der Beschwerdeführerin um Zugang zur Leistungsvereinbarung abgewiesen. Zur Begründung hielt sie im Wesentlichen fest, Dokumente betreffend die Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz seien gemäss Art. 67 NDG vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen. Mithin müsse auch nicht bekannt gegeben werden, ob ein entsprechendes Dokument überhaupt vorhanden sei. Zudem könnte durch Gewährung des Zugangs die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden. Selbst wenn also das Öffentlichkeitsgesetz anzuwenden wäre, sei der Zugang aufgrund entgegenstehender öffentlicher Interessen zu verweigern.

Die Beschwerdeführerin ist demgegenüber der Auffassung, dass gemäss Art. 67 NDG nur jene Dokumente vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen seien, die unmittelbar die (konkrete) Informationsbeschaffung betreffen würden. Gegenstand der Leistungsvereinbarung sei hingegen die administrative Zusammenarbeit zwischen zwei Verwaltungseinheiten. Ohnehin sei der Begriff der Informationsbeschaffung eng zu verstehen und auf Massnahmen nach dem 3. Kapitel des Nachrichtendienstgesetzes beschränkt, worauf auch der EDÖB zu Recht hinweise. Das Gesuch sei daher nach dem Öffentlichkeitsgesetz zu beurteilen und der Zugang (teilweise) zu gewähren.

Zum Verständnis und zur Prüfung der Vorbringen der Beschwerdeführerin ist im Folgenden zunächst die gesetzliche Ordnung im Zusammenhang mit dem Zugang zu amtlichen Dokumenten darzulegen (nachfolgend E. 5). Zudem ist auf die nachrichtendienstliche Tätigkeit der Vorinstanz einzugehen (nachfolgend E. 6). Gestützt darauf wird alsdann zu prüfen sein, ob die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführerin um Zugang zur Leistungsvereinbarung zu Recht abgewiesen hat (nachfolgend E. 7–10).

#### **5.**

**5.1** Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ). Ziel ist es, den Entscheidungsprozess der Verwaltung transparenter zu gestalten, um den demokratischen Charakter der öffentlichen Institutionen sowie das Vertrauen der Bürger in die Behörden zu stärken und gleichzeitig

die Kontrolle der Verwaltung zu verbessern (Urteil des BGer 1C\_105/2024 vom 1. September 2025 E. 6.1 mit Hinweis auf BGE 150 II 191 E. 3). In Konkretisierung dieser Zielsetzung statuiert das Öffentlichkeitsgesetz das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt und gewährt jeder Person im persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes einen subjektiven, individuellen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ; BGE 148 II 16 E. 3.4.1; Urteil des BVGer A-5417/2021 vom 10. Oktober 2024 E. 5.2 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

Als amtliches Dokument gilt gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist, und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft. Entscheidend für die Qualifikation als amtliches Dokument ist (demnach) weder die Beschaffenheit eines Datenträgers noch dessen Bezeichnung. Ausschlaggebend für die Qualifikation als ein amtliches Dokument ist vielmehr, ob dem Träger ein Informationsgehalt beigegeben werden kann, weil er über einen informativen Inhalt verfügt. Ein solcher ist grundsätzlich auch dann anzunehmen, wenn ein Informationsträger (für sich allein) nur beschränkt aussagekräftig und somit interpretationsbedürftig ist (vgl. Urteile des BVGer A-2070/2017 vom 16. Mai 2018 E. 4.2.4.1 und A-7874/2015 vom 15. Juli 2016 E. 6.1, je mit Hinweisen).

**5.2** Das Öffentlichkeitsgesetz regelt in Art. 2 zunächst den persönlichen Geltungsbereich des Gesetzes. Demnach und soweit hier von Interesse gilt das Öffentlichkeitsgesetz für die gesamte Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Im Weiteren umschreibt Art. 3 BGÖ den sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes in Abs. 1 zunächst mittels einer Negativliste. Alle Bereiche, die darin keine Erwähnung finden, werden grundsätzlich vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes erfasst. Gemäss Art. 4 BGÖ bleiben sodann besondere Bestimmungen anderer Bundesgesetze vorbehalten, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen (Bst. a) oder vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen (Bst. b). Eine spezielle Bestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ kann somit den Zugang zu amtlichen Dokumenten verhindern oder ihn abweichenden, möglicherweise strengeren Regeln unterwerfen (Urteil des BGer 1C\_105/2024 vom 1. September 2025 E. 6.2 mit Hinweisen). Ob eine spezielle Bestimmung bestimmte Informationen als geheim bezeichnet oder vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimm-

mten Informationen vorsieht, ist jeweils durch Auslegung zu ermitteln (Urteil des BGer 1C\_214/2023 vom 5. März 2025 E. 3.1 mit Verweis u.a. auf BGE 150 II 191 E. 3.1 und BGE 146 II 265 E. 3).

**5.3** Die Bestimmungen von Art. 7 ff. BGÖ sehen Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ vor oder schränken dieses ein.

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann namentlich aus einem der in Art. 7 Abs. 1 BGÖ genannten Gründe eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, so insbesondere, wenn durch seine Gewährung die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde (Bst. b) oder die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann (Bst. c). Eine «eigentliche» Interessenabwägung ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unter solchen Umständen nicht mehr vorzunehmen. Der Gesetzgeber hat diese bereits generell-abstrakt vorweggenommen hat, indem er in Art. 7 Abs. 1 BGÖ in abschliessender Weise die Gründe nennt, aus denen das Geheimhaltungsinteresse den Öffentlichkeitsgrundsatz überwiegt (Urteil des BGer 1C\_346/2023 vom 16. Dezember 2024 E. 4.4.1; vgl. auch Urteil des BGer 1C\_105/2024 vom 1. September 2025 E. 6.3). Das Verhältnismässigkeitsprinzip kann es allerdings – entsprechend dem einleitenden Satzteil von Art. 7 Abs. 1 BGÖ – gebieten, den Zugang zu amtlichen Dokumenten statt zu verweigern bloss einzuschränken oder aufzuschieben, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzen, Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub (BGE 142 II 313 E. 3.6; Urteil des BGer 1C\_335/2023 vom 11. März 2025 E. 3.3).

## **6.**

**6.1** Die Tätigkeit der Vorinstanz ist im Nachrichtendienstgesetz geregelt. Demnach trägt die Vorinstanz in erster Linie präventiv zur Sicherheit des Landes bei. Ihr Auftrag ist es, sicherheitspolitische Bedrohungen gegen die Schweiz frühzeitig zu erkennen und darüber zuhanden der zuständigen Behörden Bericht zu erstatten. In diesem Sinne besteht die Aufgabe der Vorinstanz zur Hauptsache im Beschaffen und Beurteilen von Informationen – und deren Weitergabe in Form von nachrichtendienstlichen Produkten an berechnete Empfänger (vgl. Botschaft vom 19. Februar 2014 zum Nachrichtendienstgesetz [nachfolgend: Botschaft NDG], Bundesblatt [BBl] 2014 2105, 2141 und 2143; Urteil des BGer 1C\_493/2023 vom 26. November 2024 E. 2.2).

Der Gesetzgeber hat entsprechend im 1. und 2. Kapitel zum Nachrichtendienstgesetz die Aufgaben der Vorinstanz und die Grundsätze der Informationsbeschaffung festgelegt. Demnach dient die Informationsbeschaffung unter anderem dem frühzeitigen Erkennen und Verhindern von Bedrohungen der inneren oder äusseren Sicherheit, die ausgeht beispielsweise von Terrorismus oder Angriffen auf kritische Infrastrukturen wie etwa der Informations-, Kommunikations- und Transportinfrastruktur (Art. 6 Abs. 1 Bst. a NDG). Zur Erfüllung ihrer Aufgaben beschafft die Vorinstanz Informationen aus öffentlich und nicht öffentlich zugänglichen Informationsquellen (Art. 5 Abs. 1 NDG). Sie bedient sich hierzu genehmigungsfreier und genehmigungspflichtiger Beschaffungsmassnahmen (Art. 5 Abs. 2 NDG). Die Vorinstanz beurteilt die Bedrohungslage anhand der beschafften Informationen und orientiert laufend die betroffenen Bundesstellen und die kantonalen Vollzugsbehörden (Art. 6 Abs. 2 NDG).

**6.2** Die zulässigen Massnahmen zur Informationsbeschaffung sind im 3. Kapitel des Nachrichtendienstgesetzes aufgeführt. Das Gesetz bestimmt zunächst die genehmigungsfreien Beschaffungsmassnahmen. Es handelt sich um Massnahmen mit geringer Eingriffsintensität, die aus diesem Grund von der Vorinstanz selbständig und ohne besondere externe Genehmigung eingesetzt werden dürfen. Als genehmigungsfreie Beschaffungsmassnahmen stehen etwa öffentliche Informationsquellen wie Medien und öffentlich zugängliche Register, Beobachtungen an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten und menschliche Quellen zur Verfügung (Art. 13 ff. NDG; Botschaft NDG, BBI 2014 2105, 2149).

Der Vorinstanz kann zudem genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen im Sinne von Art. 26 Abs. 1 NDG einsetzen. Das Gesetz nennt etwa die Überwachung Post- und Fernmeldeverkehrs gemäss dem Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF, SR 780.1), den Einsatz technischer Überwachungsgeräte und das Eindringen in Computernetzwerke und Computersysteme. Zudem darf die Vorinstanz Räumlichkeiten, Fahrzeuge und Behältnisse durchsuchen. Diese Massnahmen sind von grösserer Eingriffsintensität und unterliegen aus diesem Grund der Genehmigung durch eine unabhängige gerichtliche Instanz (Art. 27 Abs. 2 NDG). Genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen dürfen nur unter bestimmten Voraussetzungen angeordnet werden. Erforderlich ist unter anderem eine konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz (vgl. Art. 27 Abs. 1 NDG; Botschaft NDG, BBI 2014 2105, 2148 f. und 2161 ff.).

Schliesslich beschafft die Vorinstanz Informationen über sicherheitspolitisch bedeutsame Vorgänge im Ausland. Sie darf hierzu in Computersysteme und -netzwerke im Ausland eindringen und im Rahmen der Funk- und Kabelaufklärung die grenzüberschreitende Kommunikation überwachen (Art. 36 ff. und Art. 39 ff. NDG; vgl. zur Funk- und Kabelaufklärung das Urteil des BVGer A-6444/2020 vom 19. November 2025).

**6.3** Die weitere Bearbeitung von Personendaten durch die Vorinstanz ist im 4. Kapitel des Nachrichtendienstgesetzes geregelt.

Das Gesetz legt zunächst die Grundsätze der Datenbearbeitung fest und regelt die Qualitätssicherung. Die Vorinstanz ist demnach berechtigt, Personendaten – auch besonders schutzwürdige Personendaten – zu bearbeiten (Art. 44 Abs. 1 NDG). Zugleich ist sie gemäss Art. 45 Abs. 1 NDG verpflichtet, die Erheblichkeit und Richtigkeit der beschafften Personendaten zu beurteilen, bevor sie diese in einem Informationssystem erfasst. Sie darf zudem nur Informationen erfassen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach Art. 6 NDG dienen, unter Beachtung der im Gesetz festgelegten Datenbearbeitungsschranken (Art. 45 Abs. 2 NDG).

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss Art. 6 NDG betreibt die Vorinstanz die in Art. 47 Abs. 1 NDG genannten nachrichtendienstlichen Informationssysteme. Das Gesetz legt für jedes Informationssystem in den Grundzügen deren Zweck und Inhalt fest (Art. 49 ff. NDG) und bildet somit formell-gesetzliche Grundlage für die entsprechende Datenbearbeitung. Zusätzlich zu den Informationssystemen betreibt die Vorinstanz Speichersysteme für Daten aus genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen nach Art. 26 NDG sowie für Informationsbeschaffungen aus dem Ausland; gemäss Art. 58 Abs. 1 NDG speichert die Vorinstanz Daten aus genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen fallbezogen und gesondert von den Informationssystemen gemäss Art. 47 NDG (vgl. für Daten aus Beschaffungen im Ausland Art. 36 Abs. 5 NDG). Die Einzelheiten der Datenbearbeitung – unter anderem die Struktur der Informationssysteme, die Voraussetzungen für eine Datenbearbeitung, die Zugriffsrechte und die Aufbewahrungsdauer – sind in der Verordnung über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (VIS-NDB, SR 121.2) geregelt (vgl. Art. 47 Abs. 2 NDG). Gemäss Art. 66 Abs. 1 VIS-NDB dienen die Speichersysteme der Vorinstanz der fallbezogenen Ablage, Abfrage und Auswertung der Daten, die im Rahmen von genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen und von Beschaffungen im Ausland anfallen. Sie werden gesondert von den Informationssystemen betrieben

(Art. 66 Abs. 2 NDG). Die Vorinstanz darf entsprechende Daten sodann nur weitergehend verwenden oder weitergeben, nachdem diese zu-vor in das Informationssystem IASA NDB überführt hat (Art. 69 Abs. 1 VIS-NDB).

Das Nachrichtendienstgesetz enthält sodann besondere Bestimmungen über den Datenschutz (Art. 59 ff. NDG). Demnach gibt die Vorinstanz Personendaten anderen inländischen Behörden bekannt, wenn dies zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit notwendig ist (Art. 60 Abs. 1 NDG). Zu den betreffenden Behörden gehört unter anderem das an der Umsetzung der Nationalen Cyberstrategie (NCS) beteiligte Bundesamt für Cybersicherheit (Anhang 3 Ziff. 10.6 zur Nachrichtendienstverordnung [NDV, SR 121.1]). Innerhalb der besonderen Bestimmungen über den Datenschutz regelt Art. 67 NDG die bereits erwähnte Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip. Schliesslich regelt das Nachrichtendienstgesetz die politische Steuerung des Nachrichtendienstes, die Kontrolle und den Rechtsschutz (Art. 70 ff. NDG).

## 7.

**7.1** Die Vorinstanz hält zur Begründung ihrer Verfügung zunächst und im Wesentlichen fest, die Leistungsvereinbarung enthalte Angaben zur Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz. Das Dokument sei daher vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen. Die Beschwerdeführerin ist demgegenüber der Auffassung, Art. 67 NDG sei nicht anwendbar.

Strittig und daher zu prüfen ist der Anwendungsbereich von Art. 67 NDG; während die Vorinstanz von einem weiten Begriffsverständnis und mithin von einem ebensolchen Anwendungsbereich ausgeht, ist die Beschwerdeführerin der Ansicht, dass Dokumente mit Angaben zu administrativen Vorarbeiten im Hinblick auf künftige konkrete Massnahmen nicht vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen sind.

Im Folgenden ist durch Auslegung zu ermitteln, welcher Gehalt Art. 67 NDG beizugeben ist und ob es sich um eine besondere Bestimmung im Sinne von Art. 4 Bst. b BGÖ handelt.

**7.2** Das Gesetz ist in erster Linie aus sich selbst heraus auszulegen, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und der dem Gesetz zu Grunde liegenden Wertung auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode. Zu berücksichtigen ist auch die Bedeutung, die einer Gesetzesbestimmung im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der

Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist mithin die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf den Sinn und Zweck der Gesetzesbestimmung und die (somit) vom Gesetzgeber erkennbar getroffenen Wertentscheidungen. Dabei dienen die Gesetzesmaterialien insbesondere bei jüngeren Erlassen als Hilfsmittel, um den Sinn einer Gesetzesbestimmung zu erkennen. Das Bundesverwaltungsgericht befolgt bei der Gesetzesauslegung einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätenordnung zu unterstellen (BGE 150 II 390 E. 5.2.1 mit Hinweisen; Urteil des BGer 2C\_672/2023 vom 21. Januar 2025 E. 5.3 mit Hinweisen; Urteil des BVGer A-2088/2021 vom 27. Mai 2024 E. 6.2.2 mit Hinweisen).

### 7.3

**7.3.1** Die Bestimmung von Art. 67 NDG trägt die Sachüberschrift «Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip» und hat folgenden Wortlaut:

Das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Januar 2004 gilt nicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend die Informationsbeschaffung nach diesem Gesetz.

Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist zunächst strittig, welche Bedeutung dem Begriff der Informationsbeschaffung beizugeben ist. Die Vorinstanz gibt dem Begriff (im Ergebnis) eine umfassende beziehungsweise weite Bedeutung bei, die sowohl die Beschaffung von Daten als auch die anschliessende weitere Bearbeitung beziehungsweise nachrichtendienstliche Auswertung der Daten mit dem Ziel der Gewinnung von Informationen umfasst. Das gelte auch für Angaben, die – wie hier – Rückschlüsse auf die Beschaffung und Auswertung von Daten zulassen. Demgegenüber sind die Beschwerdeführerin und der EDÖB der Ansicht, die Bestimmung von Art. 67 NDG beziehe sich einzig auf die Informationsbeschaffung nach dem gleichnamigen 3. Kapitel des Nachrichtendienstgesetzes. Administrative vorbereitende Massnahmen seien daher von der Bestimmung nicht erfasst.

**7.3.2** Der Begriff der Informationsbeschaffung wird im Gesetz nicht definiert. Der Wortsinn des Begriffs, der sich aus den Wörtern «Information» und «Beschaffung» zusammensetzt, legt im Kontext mit den weiteren Bestimmungen des Nachrichtendienstgesetzes ein weites Verständnis nahe. So beschaffen die Vorinstanz und – etwa im Rahmen der Funk- und Kabelaufklärung – der Dienst für Cyber- und elektromagnetische Aktionen CEA zunächst Daten (vgl. für die Kabelaufklärung Art. 26 Abs. 1 NDV,

[SR 121.1]; dazu eingehend das Urteil des BVGer A-6444/2020 vom 19. November 2025). Sie bedienen sich hierzu der zulässigen Massnahmen gemäss dem 3. Kapitel des Nachrichtendienstgesetzes. Die Vorinstanz speichert die beschafften Daten alsdann in einem ihrer Informationssysteme und wertet sie aus (Art. 6 Abs. 2 und Art. 45 Abs. 1 und 2 NDG; vgl. auch Art. 42 NDG, der ausdrücklich zwischen der Beschaffung von Daten und der anschliessenden nachrichtendienstlichen Auswertung unterscheidet; zudem die Botschaft NDG, BBI 2014 2105, 2181 f., die im Zusammenhang mit dem 4. Kapitel des Nachrichtendienstes von einer «Auswertung der nachrichtendienstlichen Daten» durch die Vorinstanz spricht). Durch die Auswertung erhalten die Daten einen konkreten nachrichtendienstlichen Aussagegehalt und werden insoweit zu nachrichtendienstlichen Informationen (vgl. Art. 48 NDG und die Botschaft NDG, BBI 2014 2105, 2182).

**7.3.3** Im Rahmen der Auslegung zu berücksichtigen sind sodann die Materialien. Das Nachrichtendienstgesetz und damit auch dessen Art. 67 wurden zeitlich nach dem Öffentlichkeitsgesetz erlassen; das vormals auf die Nachrichtendienste anwendbare Recht enthielt keine der Bestimmung von Art. 67 NDG vergleichbare Regelung. Zur Auslegung von Art. 67 NDG sind daher die Materialien zum Nachrichtendienstgesetz beizuziehen. Diese verweisen im Zusammenhang mit Art. 67 NDG auf den besonderen Schutzbedarf nachrichtendienstlicher Informationen. Aus diesem Grund sei während der Gesetzgebungsarbeiten geprüft worden, die Vorinstanz – wie die Schweizerische Nationalbank und die Finanzmarktaufsicht (Art. 2 Abs. 2 BGÖ) – vom persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes auszunehmen. Hierzu hielt der Bundesrat in seiner Botschaft fest (Botschaft NDG, BBI 2014 2105, 2196 [Hervorhebung nur hier]):

Da aber der NDB auch reine Verwaltungsgeschäfte betreut, für welche die Auskunft nach dem BGÖ durchaus möglich ist, schlägt der Bundesrat nur eine sachliche Ausnahme für die Unterlagen über die nachrichtendienstliche Informationsbeschaffung vor.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung wurde (erneut) beantragt, die Vorinstanz vom persönlichen Geltungsbereich und damit vollständig vom Öffentlichkeitsprinzip auszunehmen. Der Antrag fand allerdings keine Mehrheit (Amtliches Bulletin der Bundesversammlung [AB] 2015 S 628–630). Dasselbe gilt für den Antrag, die Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip gemäss Art. 67 NDG zu streichen – mit der Folge, dass der Zugang zu Dokumenten betreffend die nachrichtendienstliche Informationsbeschaffung nach dem Öffentlichkeitsprinzip zu beurteilen gewesen wäre; im

Rahmen der parlamentarischen Beratung wurde wiederholt betont, dass die nachrichtendienstlichen Quellen zu schützen und daher die Informationsbeschaffung vom Öffentlichkeitsprinzip auszunehmen sei (AB 2015 N 403–412). Es blieb mithin bei der sachlichen Ausnahme für Dokumente betreffend die nachrichtendienstliche Informationsbeschaffung.

Welches Verständnis den beiden Begriffen «Informationsbeschaffung» und «Verwaltungsgeschäft» beizugeben ist, kann den Materialien nach dem Gesagten unmittelbar nicht entnommen werden (Botschaft NDG, BBI 2014 2105, 2195 f.; AB 2015 N 403–412; AB 2015 S 628–630; AB 2015 N 1327–1329; AB 2015 S 792 f.). Gleichwohl legen die Materialien nahe, den Begriff der Informationsbeschaffung in ebendieser Abgrenzung zu den reinen Verwaltungsgeschäften und zum Schutz der nachrichtendienstlichen Quellen (vgl. hierzu sogleich E. 7.3.4) aufgaben- beziehungsweise sachgebietsbezogen und damit weit zu verstehen. Demnach umfasst der Begriff sowohl die Beschaffung als auch die weitere Bearbeitung von Daten beziehungsweise Informationen auf dem Weg zum nachrichtendienstlichen Produkt und dieses selbst (vgl. zu den Aufgaben der Vorinstanz vorstehend E. 6.1).

**7.3.4** Ein weites Normverständnis lässt sich auch aus dem Sinn und Zweck der Bestimmung (im normativen Gefüge) ableiten.

Der Nachrichtendienst hat den primären Auftrag, sicherheitspolitische Bedrohungen gegen die Schweiz frühzeitig zu erkennen und darüber den zuständigen Behörden Bericht zu erstatten. Angaben dazu, wie beziehungsweise mit welchen Mitteln die Vorinstanz und der Dienst für Cyber- und elektromagnetische Aktionen CEA Informationen beschaffen, sind daher in besonderem Masse schutzbedürftig (vgl. vorstehend E. 6.1 und 7.3.3). Dieser besondere Schutzbedarf erstreckt sich nach dem Willen des Gesetzgebers insbesondere, aber nicht nur auf die Beschaffung von Daten, sondern auch auf die Möglichkeiten und Fähigkeiten zur nachrichtendienstlichen Auswertung. So bestimmt Art. 35 NDG im 3. Kapitel des Nachrichtendienstgesetzes zur Informationsbeschaffung, dass die Vorinstanz den Schutz ihrer Quellen sicherstellt (Abs. 1) und der Schutz bei technischen Quellen in sachlicher Hinsicht geheimhaltungsbedürftige Angaben über Infrastruktur, Leistungsfähigkeit, operative Methoden und Verfahren der Informationsbeschaffung umfasst (Abs. 3 Bst. c). Gemäss den Materialien steht dabei «der Fortbestand der Quelle zur *Informationsgewinnung* im Vordergrund» (Botschaft NDG, BBI 2014 2105, 2174 [Hervorhebung nur hier]). Der Quellenschutz erstreckt sich somit auch, aber nicht nur auf die Quelle zur Beschaffung von Daten, sondern auch auf die Quelle zur Beschaffung

beziehungsweise Gewinnung von Informationen aus beschafften Daten (vgl. auch Art. 18 Abs. 5 NDV, welcher bei technischen Quellen die Reichweite des Quellenschutzes aufgabenbezogen festlegt). Es ist daher von der Regelungsabsicht des Gesetzgebers auszugehen, den Begriff der Informationsbeschaffung im Anwendungsbereich von Art. 67 NDG ebenfalls weit zu verstehen; die Bestimmung von Art. 67 NDG erscheint insoweit als spezifische, auf das Öffentlichkeitsprinzip bezogene Konkretisierung der in Art. 35 NDG bereits festgehaltenen Grundsätze.

**7.4** Zusammengefasst ergibt die Auslegung von Art. 67 NDG, dass dem Begriff der Informationsbeschaffung jedenfalls im Anwendungsbereich von Art. 67 NDG ein weites Verständnis beizugeben; der Begriff schliesst neben der Beschaffung von Daten auch die weitere Datenbearbeitung zur Erfüllung der Aufgaben gemäss Art. 6 NDG mit ein und nimmt Dokumente mit einem entsprechenden Inhalt vom Öffentlichkeitsprinzip aus. Es handelt sich in diesem Sinne um eine besondere Bestimmung im Sinne von Art. 4 Bst. b BGÖ, die vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsieht.

## **8.**

**8.1** Die Beschwerdeführerin wendet gegen die angefochtene Verfügung ein, Erkennung und Abwehr von Cyberbedrohungen seien im Wesentlichen auf eine technische Analyse ausgerichtet. Es handle sich mithin um keine klassische nachrichtendienstliche Tätigkeit, weshalb fraglich sei, ob diese Tätigkeit überhaupt unter den Begriff der Informationsbeschaffung subsumiert werden könne.

**8.2** Aus den Materialien zum Nachrichtendienstgesetz geht hervor, dass Angriffe auf kritische Infrastrukturen wie die Informations- und Kommunikationsinfrastruktur durch die technische Entwicklung eine neue Bedeutung erhalten haben. Die Netzwerke der kritischen Infrastrukturen müssten gegen Angriffe von Hackern geschützt werden. Hierzu solle die Vorinstanz zuhanden der Stellen, die sich mit Cyberangriffen befassen, weiterhin gestützt auf Art. 6 Abs. 1 Bst. a NDG die notwendigen Informationen über drohende oder bereits erfolgte Angriffe beschaffen und die Abwehr von Angriffen unterstützen (Botschaft NDG, BBl 2014 2105, 2143 und 2227 f.). Mit der laufenden Revision des Nachrichtendienstgesetzes ist sodann vorgesehen, den Begriff des Cyberraumes explizit in das Gesetz aufgenommen. Die Befugnisse der Vorinstanz wären damit nicht mehr auf den Schutz der kritischen Infrastruktur beschränkt, sondern würden neu umfassend die Feststellung, Beobachtung und Beurteilung von sicherheitspolitisch rele-

vanten Vorgängen im Cyberraum umfassen (Botschaft vom 28. Januar 2026 zur Änderung des Nachrichtendienstgesetzes, BBl 2026 394, S. 20 f.).

**8.3** Die Beschaffung von Informationen über drohende oder bereits erfolgte Cyberangriffe gehört nach dem Willen des Gesetzgebers somit (ausdrücklich) zu den Aufgaben der Vorinstanz. Entsprechend schliesst der Begriff der Informationsbeschaffung gemäss Art. 67 NDG auch diesen Aufgabenbereich ein.

## **9.**

**9.1** Mit diesem Normverständnis ist im Folgenden zu prüfen, ob die Vorinstanz gestützt auf Art. 67 NDG zu Recht davon ausgegangen ist, dass es sich bei der Leistungsvereinbarung um ein Dokument betreffend die Informationsbeschaffung handelt und dieses daher vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen ist.

## **9.2**

**9.2.1** Die Vorinstanz macht geltend, die Leistungsvereinbarung enthalte Angaben zur Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz und sei daher gemäss Art. 67 NDG vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen. Entsprechend sei auch nicht bekannt zu geben, ob (weiterhin) eine Leistungsvereinbarung bestehe. Zur Begründung führt die Vorinstanz aus, sie sei in der Wahl ihrer Partner im Bereich Cyberabwehr frei. Sollte sie über einen Partner ausserhalb der Bundesverwaltung verfügen, müsse diese Information geheim bleiben, könne doch ansonsten beispielsweise auf die operativen und technischen Fähigkeiten der Vorinstanz in diesem Bereich geschlossen werden.

Es ist daher vorab die Frage zu prüfen, ob bereits die allfällige Bekanntgabe, dass (weiterhin) eine Leistungsvereinbarung besteht, von Art. 67 NDG erfasst ist.

Anzumerken ist an dieser Stelle zudem, dass die Führungsunterstützung der Armee FUB, mit welcher die Vorinstanz offenbar die streitbetreffene Leistungsvereinbarung geschlossen hat, zwischenzeitlich reorganisiert wurde. Soweit hier von Interesse wurden die Aufgaben der Führungsunterstützung der Armee FUB dem Dienst für Cyber- und elektromagnetische Aktionen CEA der Schweizer Armee übertragen (< [www.vbs.admin.ch](http://www.vbs.admin.ch) > Sicherheit > Cybersicherheit > Armee, besucht am 10. April 2026).

**9.2.2** Gemäss der vorstehenden Auslegung von Art. 67 NDG ist der Begriff der Informationsbeschaffung weit zu verstehen. Dokumente, welche die nachrichtendienstliche Beschaffung und weitere Bearbeitung beziehungsweise Auswertung der Daten betreffen, sind vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen. Dabei erfasst der sachliche Anwendungsbereich von Art. 67 NDG nicht nur Dokumente, die *unmittelbar* die Informationsbeschaffung betreffen. Vielmehr schliesst der Begriff der Informationsbeschaffung zur Verwirklichung öffentlicher Geheimhaltungsinteressen und damit entsprechend dem Normzweck auch all jene Angaben mit ein, die *Rückschlüsse* auf die Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz zulassen, also etwa auf operative und technische Fähigkeiten, die Strategie der Behörde oder auf Art und Umfang der nachrichtendienstlichen Tätigkeit (vgl. [im Zusammenhang mit öffentlichen Interessen gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ] die Urteile des BGer 1C\_493/2023 vom 16. November 2024 E. 5, insbes. E. 5.1, 1C\_222/2018 vom 21. März 2019 E. 4.5, 1C\_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3 und 1C\_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 3.4).

**9.2.3** Das Gesuch der Beschwerdeführerin um Zugang zu amtlichen Dokumenten bezieht sich auf eine (allfällige) Leistungsvereinbarung zwischen der Vorinstanz und der Führungsunterstützung der Armee FUB. Es muss daher hier nicht beurteilt werden, ob aus dem Bekanntwerden eines Partners *ausserhalb* der Bundesverwaltung auf die operativen oder technischen Fähigkeiten der Vorinstanz geschlossen werden kann (vgl. hierzu das Urteil des BGer 1C\_105/2024 vom 1. September 2025, insbes. E. 6). Zudem ist fraglich, ob – wie die Vorinstanz geltend macht – bereits die allfällige Tatsache, *dass* zwischen der Vorinstanz und der Führungsunterstützung der Armee FUB und damit zwischen zwei Verwaltungseinheiten eine Leistungsvereinbarung besteht, Rückschlüsse auf die operativen oder technischen Fähigkeiten der Vorinstanz erlauben würde. Die Vorinstanz legt dies nicht begründet dar. Die Frage kann jedoch, wie nachfolgend zu zeigen ist, offen bleiben.

**9.2.4** Als bekannt kann gelten, dass zwischen der Vorinstanz und der Führungsunterstützung der Armee FUB bis Ende 2021 eine Leistungsvereinbarung bestand; die Zusammenarbeit ist zuletzt im Bericht der unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten AB-ND für das Jahr 2021 erwähnt (vgl. vorstehend Sachverhalt Bst. C.c und F). Die Vorinstanz schliesst daraus, dass ab dem Jahr 2022 und damit auch zum Zeitpunkt, da die Beschwerdeführerin ihr Zugangsgesuch eingereicht hat, der Bestand einer solchen Leistungsvereinbarung nicht mehr als bekannt gelten kann.

Dem ist nicht zu folgen. Die Leistungsvereinbarung wird im Bericht Wirksamkeitsüberprüfung NCS vom 30. November 2016 (Beschwerdebeilage 7) ausdrücklich erwähnt. Zudem findet sich im erwähnten Tätigkeitsbericht der Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten AB-ND für das Jahr 2021 Angaben dazu, dass die Vorinstanz und der heutige Dienst für Cyber- und elektromagnetische Aktionen CEA im Bereich der Cyberabwehr zusammenarbeiten. Unter diesen Umständen kann nicht ohne Weiteres angenommen werden, dass ab dem Jahr 2022 eine solche Zusammenarbeit nicht mehr als bekannt gelten kann. So wird denn auch in den Materialien zur laufenden Revision des Nachrichtendienstgesetzes die Zusammenarbeit zwischen Vorinstanz und Dienst für Cyber- und elektromagnetische Aktionen CEA im Bereich Cyberbedrohungen ausdrücklich erwähnt (vgl. Botschaft vom 28. Januar 2026 zur Änderung des Nachrichtendienstgesetzes, BBl 2026 394, S. 29).

Es ist daher hier davon auszugehen, dass die Zusammenarbeit zwischen der Vorinstanz und dem Dienst für Cyber- und elektromagnetische Aktionen CEA auf der Grundlage einer Leistungsvereinbarung grundsätzlich bekannt ist. Ein Geheimhaltungsinteresse ist insoweit nicht ersichtlich. Unter diesen Umständen erübrigt sich ein Zwischenentscheid zu der Frage, ob bereits die Bekanntgabe, dass (weiterhin) eine Leistungsvereinbarung besteht, von Art. 67 NDG erfasst ist.

**9.3** Im Folgenden ist daher, wie bereits ausgeführt, zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht davon ausgegangen ist, dass es sich bei der Leistungsvereinbarung um ein Dokument betreffend die Informationsbeschaffung handelt und dieses daher gemäss Art. 67 NDG vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen ist. Die Leistungsvereinbarung besteht, soweit vom Streitgegenstand erfasst, aus den folgenden zwei Dokumenten:

- Rahmenvereinbarung zwischen den Nachrichtendiensten des VBS (ND VBS) und dem Zentrum für elektronische Operationen und Cyber (FUB ZEO) vom 15. November 2018 (nachfolgend: Rahmenvereinbarung)
- Vereinbarung zwischen dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB) und dem Zentrum für elektronische Operationen (FUB ZEO) über die Teil B: Zusammenarbeit im Bereich Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken – Joint Cyber Technical Analysis Center (JCTAC) vom 21. Oktober 2020 (nachfolgend: Vereinbarung).

Die beiden Dokumente liegen dem Bundesverwaltungsgericht vor (Art. 16 Abs. 2 BGÖ) und das Bundesverwaltungsgericht geht davon aus, dass es sich dabei um die im Zeitpunkt der Empfehlung des EDÖB am 13. Januar 2023 (zuletzt) geltende Fassung handelt.

Die Prüfung, ob die Dokumente die Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz betreffen und damit von Art. 67 NDG erfasst sind, ist für die beiden Dokumente getrennt vorzunehmen (vgl. nachfolgend E. 9.4 und 9.5). Festzuhalten ist zudem, dass die Bestimmung von Art. 67 NDG zwar dem Nachrichtendienstrecht zuzuordnen ist, es sich jedoch um eine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 Bst. b BGÖ handelt, die vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsieht (vgl. vorstehend E. 7). Dem Begriff «Dokument» ist daher das Verständnis gemäss der Legaldefinition von Art. 5 BGÖ beizugeben. Entscheidend dafür, ob ein amtliches Dokument vorliegt, ist somit nicht die Beschaffenheit oder Struktur eines Dokuments, sondern dessen Informationsgehalt (vgl. vorstehend E. 5.1).

## 9.4

**9.4.1** Einzugehen ist zunächst auf die *Rahmenvereinbarung*.

**9.4.2** Die Rahmenvereinbarung enthält eine Einleitung (Ziff. 1), Angaben zu den Grundlagen (Ziff. 2) und zur Zusammenarbeit (Ziff. 3) sowie Schlussbemerkungen (Ziff. 4).

Die Angaben sind grösstenteils allgemein gehalten und organisatorischer Natur. Das gilt zunächst für den Zweck der Rahmenvereinbarung (Ziff. 1.1) und die Ausführungen zu den (gesetzlichen) Grundlagen (Ziff. 2); unter Ziff. 2 wird im Wesentlichen auf die massgebenden (gesetzlichen) Grundlagen verwiesen. Weiter ist festgehalten, dass bestimmte Bereiche in untergeordneten Vereinbarungen detaillierter geregelt werden, wobei unter anderem auf die vorerwähnte *Vereinbarung* verwiesen wird (Ziff. 1.2). Unter Ziff. 3 ist sodann in allgemeiner Weise die Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten des VBS und dem – damaligen – Zentrum für elektronische Operationen und Cyber (FUB ZEO) geregelt; es wird bestimmt, wie die Zusammenarbeit organisiert (gegenseitiger Austausch, Stufe der Zusammenarbeit etc.) und die gesetzliche Aufsicht (Verantwortlichkeit; Berichterstattungen etc.) gewährleistet wird (Ziffn. 3.1–3.3). Die Rahmenvereinbarung legt sodann die Grundsätze der Auftragsabwicklung zwecks Nachvollziehbarkeit fest (Ziff. 3.4). Daran schliessen Ausführungen zu den Bereichen «Beziehungen zu ausländischen Partnerdiensten»

(Ziff. 3.5), «Technologie» (Ziff. 3.6) und «Sicherheit und Geheimhaltung» (Ziff. 3.7) an. Die Angaben sind (grösstenteils) organisatorischer Natur. So wird unter Ziff. 3.5 festgelegt, wer nach wessen Vorgaben für die Beziehungen zu ausländischen Partnerdiensten verantwortlich ist und wie sich die beiden Verwaltungseinheiten untereinander koordinieren. Unter der Überschrift «Technologie» finden sich grundsätzliche Angaben etwa dazu, wie die

Vorinstanz und das Zentrum für elektronische Operationen und Cyber (FUB ZEO) die zu beherrschenden Technologien festlegen und sich austauschen (Ziff. 3.6). In Bezug auf «Sicherheit und Geheimhaltung» (Ziff. 3.7) werden Verantwortung und gegenseitige Abstimmung geregelt. Weiter wird unter der Überschrift «Finanzielle Regelungen» bestimmt, wer die Kosten für die jeweilige Aufgabenerfüllung trägt (Ziff. 3.8) und auch unter der Überschrift «Verschiedenes» (Ziff. 3.9) finden sich organisatorische Bestimmungen zur gegenseitigen Information beziehungsweise zum gegenseitigen Einbezug. In den Schlussbestimmungen (Ziff. 4) ist schliesslich unter anderem das Inkrafttreten der Rahmenvereinbarung geregelt und es wird festgelegt, wie die Rahmenvereinbarung geändert werden kann.

**9.4.3** Die Rahmenvereinbarung regelt nach dem Gesagten in grundsätzlicher Weise die Zusammenarbeit zwischen der Vorinstanz und dem damaligen Zentrum für elektronische Operationen und Cyber (FUB ZEO). Die Informationsbeschaffung ist nicht Gegenstand der Rahmenvereinbarung. Vielmehr verweist diese in Ziff. 1.2 auf untergeordnete Vereinbarungen, in denen «bestimmte Bereich der Zusammenarbeit» detaillierter geregelt werden. Genannt wird die Vereinbarung «Teil B: Zusammenarbeit im Bereich Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken». Bei gesamthafter Betrachtung besteht inhaltlich kein hinreichender Bezug zur Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz. Das Dokument ist im Wesentlichen verwaltungsorganisatorischer Natur und unterliegt als solches grundsätzlich dem Öffentlichkeitsprinzip.

Daran ändert grundsätzlich nichts, dass einzelne Bestimmungen der Rahmenvereinbarung – teils wohl zum Zweck der Erläuterung – konkrete Angaben zur Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz enthalten. Entscheidend bei der Beurteilung eines Dokuments ist weder die Beschaffenheit noch die Bezeichnung eines Informationsträgers, sondern der Informationsgehalt, der einem Dokument beizugeben ist. In diesem Sinne nimmt die Bestimmung von Art. 67 NDG jene Angaben vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes aus, welche die Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz betreffen.

Angaben mit anderem Informationsgehalt fallen hingegen in den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes und es besteht insoweit grundsätzlich ein Anspruch auf Zugang zu den betreffenden Angaben. Die Beurteilung eines Dokuments anhand von dessen Informationsgehalt kann somit auch im Anwendungsbereich von Art. 67 NDG zur Folge haben, dass (voneinander abgrenzbare) Teile eines Dokuments vom sachlichen Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen und somit zu schwärzen sind, während für andere Teile grundsätzlich ein Anspruch auf Zugang besteht. Ein solcher Anspruch auf teilweisen Zugang zu einem Dokument ist zunächst einmal zweckmässig; er verhindert, dass mit einer einzelnen inhaltlichen Bezugnahme auf die Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz das gesamte Dokument vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen ist, obschon der übrige Inhalt wie hier verwaltungsorganisatorischer Natur ist. Zudem ist ein Anspruch auf teilweisen Zugang dem Öffentlichkeitsgesetz nicht fremd; nach der Rechtsprechung kann es das Verhältnismässigkeitsprinzip gebieten, den Zugang zu amtlichen Dokumenten, statt aufgrund entgegenstehender Geheimhaltungsinteressen zu verweigern, bloss einzuschränken oder aufzuschieben (vgl. hierzu vorstehend E. 5.3).

Gemäss Art. 67 NDG sind somit lediglich jene Angaben in einem Dokument vom sachlichen Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen, welche die Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz betreffen. Das gilt hier für die Angaben unter Ziff. 3.4 Abs. 1 zur Auftragsabwicklung, Ziff. 3.6 Abs. 2 zur Technologie, Ziff. 3.7 Abs. 2 zur Sicherheit und Geheimhaltung und Ziff. 3.8 Abs. 3 zur finanziellen Regelung. Die betreffenden Angaben weisen inhaltlich einen Bezug zur Informationsbeschaffung auf oder lassen Rückschlüsse auf Art und Umfang der nachrichtendienstlichen Informationsbeschaffung zu. Sie sind daher vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen. Im Übrigen unterliegt die Rahmenvereinbarung dem Öffentlichkeitsprinzip. Dabei ist, wie die Beschwerdeführerin zu Recht geltend macht, unerheblich, dass die Regelung der Zusammenarbeit zwischen Vorinstanz und Zentrum für elektronische Operationen und Cyber (FUB ZEO) letztlich ebenfalls der Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz dient. Massgebend ist, wie bereits ausgeführt, der Informationsgehalt eines Dokuments.

## **9.5**

**9.5.1** Zu beurteilen ist sodann das Gesuch um Zugang zu der *Vereinbarung*.

**9.5.2** Die Vereinbarung enthält zunächst Bestimmungen zu deren Anlass und Zielsetzung (Ziff. 1) und zu «Allgemeines» (Ziff. 2). Im Weiteren wird die Zusammenarbeit zwischen der Vorinstanz und dem Zentrum für elektronische Operationen (FUB ZEO) geregelt (Ziff. 3); das Zentrum für elektronische Operationen und Cyber (FUB ZEO) war zwischenzeitlich in Zentrum für elektronische Operationen (FUB ZEO) umbenannt worden. Unter Ziff. 4 finden sich Schlussbemerkungen.

Die Vereinbarung nennt unter Ziff. 1 zunächst die Aufgaben der Vorinstanz gemäss der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz von Cyberrisiken (NCS). Demnach beschafft, bewertet und analysiert die Vorinstanz unter anderem Informationen zur Bedrohungs- und Risikolage im Cyberbereich, arbeitet und verfolgt systematisch relevante Vorfälle und trifft aktive Massnahmen zur Identifikation der Täterschaft und ihrer Absichten, zur Ermittlung ihrer Fähigkeiten und zur Beeinträchtigung ihrer Infrastrukturen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben wird gemäss den weiteren Angaben unter Ziff. 1 das Zentrum für elektronische Operationen (FUB ZEO) als ein technischer Leistungserbringer beigezogen und ein gemeinsames Zentrum für die technische Analyse von Cyberbedrohungen geschaffen. Die Vereinbarung regelt die Zusammenarbeit von Vorinstanz und dem Zentrum für elektronische Operationen (FUB ZEO) im Rahmen dieses Zentrums für die technische Analyse von Cyberbedrohungen. Sie regelt in organisatorischer Hinsicht zunächst die personelle Ausstattung des Zentrums (Ziff. 2), wie es geführt wird (Ziff. 3.1) und nach welchen Grundsätzen die Zusammenarbeit zwischen den zwei Verwaltungseinheiten im Rahmen des Zentrums erfolgt (Ziff. 3.2). Unter Ziff. 3 ist sodann festgelegt, welche Daten die Vorinstanz und das Zentrum für elektronische Operationen (FUB ZEO) innerhalb welcher Fachanwendungen und Informationssysteme bearbeiten und welche nachrichtendienstlichen Produkte sie gestützt darauf herstellen und verbreiten (Ziffn. 3.3–3.8). In den Schlussbestimmungen (Ziff. 4) ist schliesslich unter anderem das Inkrafttreten der Vereinbarung festgelegt und es wird bestimmt, wie die Rahmenvereinbarung geändert und aufgelöst werden kann.

**9.5.3** Die Vereinbarung regelt konkret die Zusammenarbeit zwischen der Vorinstanz und dem Zentrum für elektronische Operationen (FUB ZEO) zwecks Beschaffung, Bewertung und Analyse von Informationen zur Bedrohungs- und Risikolage im Cyberbereich. Die Vereinbarung enthält zunächst Bestimmungen verwaltungsorganisatorischer Natur, wenn etwa unter Ziff. 1 Anlass und Zielsetzung der Zusammenarbeit und unter den Ziffn. 3.1 und 3.2 die Grundsätze der Führung und der Arbeitsweise

geregelt werden. Zwar sind auch die weiteren Bestimmungen insoweit verwaltungsorganisatorischer Natur, als sie die Zusammenarbeit von zwei Verwaltungseinheiten im Bereich Cyber regeln. Die betreffenden Bestimmungen enthalten jedoch konkrete Angaben zur Informationsbeschaffung im Bereich Cyber; in der Vereinbarung wird ausgeführt, welche Daten die Vorinstanz und das Zentrum für elektronische Operationen (FUB ZEO) beschafft und bearbeitet, welche Fachanwendungen zum Einsatz kommen und welche Produkte herzustellen sind. Diese Angaben betreffen die Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz und lassen Rückschlüsse auf die operativen und technischen Fähigkeiten und die Strategie der Vorinstanz im Bereich Cyber zu. Die Vereinbarung weist insoweit inhaltlich einen Bezug zur Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz auf.

Gemäss Art. 67 NDG sind lediglich jene Angaben in einem Dokument vom sachlichen Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen, welche die Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz betreffen (vgl. vorstehend E. 9.4.3). Das gilt hier für die Angaben mit einem engen Bezug zur Informationsbeschaffung, konkret die Angaben gemäss Ziff. 1 Abs. 2 (Angaben in der Klammer) sowie Ziff. 2, beide betreffend die personelle Ausstattung des Zentrums für die technische Analyse von Cyberbedrohungen. Ebenfalls die Informationsbeschaffung betreffen die Angaben gemäss den Ziffn. 3.3–3.8 der Vereinbarung. Die Weiteren Angaben (Titelblatt, Ziffn. 1 [ausgenommen die Angaben in der Klammer gemäss Abs. 2], 3.1, 3.2 und 4, Unterschriften und Verteiler) beziehen sich auf die Organisation der Zusammenarbeit zwischen der Vorinstanz und dem Zentrum für elektronische Operationen (FUB ZEO) und sind verwaltungsorganisatorischer Natur. Es besteht weder ein inhaltlicher Bezug zur Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz, noch sind Rückschlüsse auf diese möglich. Die Vereinbarung unterliegt insoweit dem Öffentlichkeitsprinzip.

**9.6** Zusammenfassend ergibt sich, dass es sich weder bei der Rahmenvereinbarung noch bei der Vereinbarung um Dokumente handelt, die gemäss Art. 67 NDG als Ganzes vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen sind. Die zwei Dokumente unterliegen vielmehr wie folgt dem Öffentlichkeitsprinzip:

- Rahmenvereinbarung: ganzes Dokument, *ausgenommen* Ziff. 3.4 Abs. 1, Ziff. 3.6 Abs. 2, Ziff. 3.7 Abs. 2 und Ziff. 3.8 Abs. 3

- Vereinbarung: Titelblatt, Ziff. 1 (*ausgenommen* die Angabe in der Klammer gemäss Abs. 2), Ziff. 3.1, Ziff. 3.2, Ziff. 4 sowie Unterschriften und Verteiler

Im Folgenden ist zu prüfen, ob gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz in besagtem Umfang Zugang zu der Rahmenvereinbarung und der Vereinbarung zu gewähren ist. Dabei ist unbestritten, dass sowohl der persönliche als auch der sachliche Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes gegeben sind (Art. 2 und Art. 3 BGÖ), das Gesuch sich auf amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 BGÖ bezieht und keine (weiteren) Spezialbestimmungen gemäss Art. 4 BGÖ eine Zugangsgewährung ausschliessen oder einschränken.

## 10.

**10.1** Die Bestimmungen von Art. 7 ff. BGÖ sehen Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten vor oder schränken dieses ein (vgl. vorstehend E. 5.3). In Betracht fallen hier die beiden Ausnahmetatbestände gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. b und c BGÖ. Demnach wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde oder die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann; auch die Vorinstanz verweist auf diese beiden Bestimmungen für den Fall, dass der Zugang zu den zwei Dokumenten nicht bereits vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen sei.

Der Ausnahmegrund von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ stellt sicher, dass Informationen geheim gehalten werden können, die der Vorbereitung konkreter behördlicher Massnahmen dienen. Der Anwendungsbereich der Bestimmung schliesst auch eine konkrete behördliche Praxis mit ein, nicht hingegen die allgemeine Aufgabenerfüllung einer Behörde (vgl. Urteile des BGer 1C\_105/2024 vom 1. September 2025 E. 6.4.1 und 1C\_475/2023 vom 18. Februar 2025 E. 5.1, je mit Hinweisen; Urteil des BVer A-4781/2019 vom 17. Juni 2020 E. 5.4.1 und E. 5.4.3, je mit Hinweisen). Der Ausnahmegrund von Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ bezieht sich insbesondere auf die Tätigkeit der Polizei, des Nachrichtendienstes und des Militärs. Eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit wird nach der Rechtsprechung angenommen, wenn die Offenlegung eines Dokuments oder einer Information ein erhöhtes Risiko von Angriffen zur Folge hätte. Der Ausnahmetatbestand erfasst zudem Angaben zu Organisation, Tätigkeit und Stra-

terie einer Behörde mit Sicherheitsaufgaben (Urteil des BGer 1C\_105/2024 vom 1. September 2025 E. 6.5.1 mit Hinweisen).

## **10.2**

**10.2.1** Vorab ist zu prüfen, welche Bedeutung dem Ausnahmetatbestand gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ im Verhältnis zu Art. 67 NDG zukommt.

Die Auslegung von Art. 67 NDG ergab, dass der Begriff der Informationsbeschaffung aufgabenbezogen und damit weit zu verstehen ist; erfasst wird sowohl die Beschaffung als auch die weitere Bearbeitung von Daten auf dem Weg zum nachrichtendienstlichen Produkt und dieses selbst (vgl. vorstehend E. 7, insbes. E. 7.3). Massnahmen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ wiederum sind konkrete, auf einen bestimmten Erfolg gerichtete und auf das Gesetz abgestützte Handlungen einer Behörde, im vorliegenden Kontext also die konkrete Informationsbeschaffung beziehungsweise eine konkrete Praxis der Vorinstanz (vgl. vorstehend E. 6.1). Eine Gegenüberstellung der beiden Begriffe ergibt, dass der weit verstandene Begriff der Informationsbeschaffung im Sinne von Art. 67 NDG auch die Massnahmen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ – die konkrete Informationsbeschaffung beziehungsweise die konkrete Praxis der Vorinstanz – einschliesst. Soweit also die Rahmenvereinbarung und die Vereinbarung Angaben enthalten, die inhaltlich einen Bezug zur Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz aufweisen, sind die Dokumente bereits gemäss Art. 67 NDG vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen. Dies trifft beispielsweise auf die Vereinbarung insoweit zu, als diese Angaben dazu enthält, welche Daten die Vorinstanz und das Zentrum für elektronische Operationen (FUB ZEO) beschaffen, innerhalb welcher Fachanwendungen und Informationssysteme sie diese bearbeiten und welche nachrichtendienstlichen Produkte sie gestützt darauf herstellen und verbreiten (vgl. vorstehend E. 9.5). Dem Ausnahmetatbestand gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ kommt daher hier keine selbständige Bedeutung mehr zu.

**10.2.2** Im Weiteren ist weder ersichtlich noch begründet dargetan, dass der Zugang zu den beiden Dokumenten, soweit diese verwaltungsorganisatorischer Natur sind und daher dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen, die innere oder äussere Sicherheit (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ) gefährden könnten.

**10.3** Dem Anspruch der Beschwerdeführerin auf einen teilweisen Zugang zur «Rahmenvereinbarung zwischen den Nachrichtendiensten des VBS

(ND VBS) und dem Zentrum für elektronische Operationen und Cyber (FUB ZEO) vom 15. November 2018» und zur «Vereinbarung zwischen dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB) und dem Zentrum für elektronische Operationen (FUB ZEO) über die Teil B: Zusammenarbeit im Bereich Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken – Joint Cyber Technical Analysis Center (JCTAC) vom 21. Oktober 2020» steht somit kein Ausnahmegrund im Sinne von Art. 7 Abs. 1 BGÖ entgegen. Andere Gründe für eine weitergehende Einschränkung des Zugangs legt die Vorinstanz nicht dar und sind auch nicht ersichtlich (vgl. zur Begründungspflicht das Urteil des BGer 1C\_122/2015 vom 18. Mai 2015 E. 3, insbes. E. 3.2.2).

Bei diesem Ergebnis fragt sich, ob die Beschwerde ganz oder teilweise gutzuheissen ist. So hat die Beschwerdeführerin nicht einen vollständigen Zugang zu der Rahmenvereinbarung und der Vereinbarung verlangt, sondern ihr Zugangsgesuch wie folgt eingeschränkt (Zugangsgesuch vom 11. Februar 2022 [Beschwerdebeilage 3]):

Konkrete Informationen zu Informationsbeschaffung oder sicherheitsrelevante Informationen können geschwärzt werden.

Aus dem Wortlaut des Zugangsgesuchs und aus der Beschwerdebegründung ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin ihr Zugangsgesuch lediglich in Bezug auf *konkrete* Informationen zur Informationsbeschaffung oder sicherheitsrelevante Informationen und damit im Rahmen von Art. 7 Abs. 1 BGÖ eingeschränkt hat. Die Anwendung von Art. 67 NDG und damit eine weitergehende Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip lehnt sie ab. Das materiell Gewollte – ein lediglich durch Art. 7 Abs. 1 BGÖ eingeschränkter und damit weitergehender Zugang – wird also hier nicht erreicht. Die Beschwerde ist daher teilweise gutzuheissen. Die Vorinstanz ist anzuweisen, der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils teilweise Zugang zu der Rahmenvereinbarung (*ausgenommen* Ziff. 3.4 Abs. 1, Ziff. 3.6 Abs. 2, Ziff. 3.7 Abs. 2 und Ziff. 3.8 Abs. 3) und der Vereinbarung (Ziffn. 1 [*ausgenommen* Ziff. 1 Abs. 2 (Angabe in der Klammer)], 3.1, 3.2 und 4) zu gewähren.

## 11.

Gesamthaft ist festzuhalten, dass gemäss der Bestimmung von Art. 67 NDG amtliche Dokumente betreffend die Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen sind. Die Auslegung der Bestimmung ergibt, dass der Begriff der Informationsbeschaffung weit zu verstehen ist und auch die Beschaffung von Informationen über sicherheitspolitisch

relevante Vorgänge im Cyberraum einschliesst. Die Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip gilt zudem auch für Dokumente, die zwar nicht unmittelbar die Informationsbeschaffung zum Gegenstand haben, deren Inhalt jedoch Rückschlüsse auf die Informationsbeschaffung ermöglicht.

Die beiden Dokumente, die Rahmenvereinbarung und die Vereinbarung, sind sodann nicht nach ihrer Beschaffenheit oder Struktur, sondern nach ihrem Informationsgehalt zu beurteilen. Dies kann dazu führen, dass (voneinander abgrenzbare) Teile eines Dokuments vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen sind, weil sie die Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz betreffen, während für andere Teile grundsätzlich ein Anspruch auf Zugang besteht.

Mit diesem Normverständnis ergibt sich, dass sowohl die Rahmenvereinbarung als auch die untergeordnete Vereinbarung teilweise dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen. Da zudem kein Ausnahmegrund besteht, hat die Vorinstanz der Beschwerdeführerin Zugang zu den betreffenden Angaben zu gewähren. Die Beschwerde ist insoweit teilweise gutzuheissen, im Übrigen jedoch abzuweisen.

## **12.**

**12.1** Es bleibt, über die Kosten- und Entschädigungsfolgen für das vorliegende Beschwerdeverfahren zu entscheiden.

**12.2** Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Kosten für das Beschwerdeverfahren in der Regel der unterliegenden Partei. Ausnahmsweise können die Kosten erlassen werden (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

Die Kosten für das vorliegende Beschwerdeverfahren sind auf Fr. 1'500.– festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Beschwerde ist teilweise gutzuheissen und die Beschwerdeführerin entsprechend als teilweise obsiegend anzusehen. Im Übrigen gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend und es sind ihr entsprechend Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 500.– zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils aufzuerlegen. Der Betrag ist dem von der Beschwerdeführerin in der Höhe von Fr. 1'500.– geleisteten Kostenvorschuss zu entnehmen. Der Restbetrag in der Höhe von Fr. 1'000.– ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten. Sie hat dem Bundesverwaltungsgericht hierzu ihre Kontoverbindung bekannt zu geben.

Der Vorinstanz sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

### **12.3**

**12.3.1** Das Bundesverwaltungsgericht spricht der ganz oder teilweise ob-siegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihre erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (Art. 8 Abs. 1 VGKE).

**12.3.2** Das Bundesverwaltungsgericht legt die Entschädigung aufgrund der eingereichten Kostennote oder, wenn keine oder keine detaillierte Kostennote eingereicht wird, aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2 VGKE). Liegt wie hier eine detaillierte Kostennote vor, sind die ausgewiesenen Kosten nicht unbesehen zu ersetzen. Vielmehr ist zu prüfen, ob diese als notwendig anerkannt werden können; die Entschädigung hat nicht jeden erdenklichen, sondern nur den notwendigen Aufwand zu ersetzen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Als notwendig anzusehen sind Kosten, wenn sie im Zeitpunkt der Kostenaufwendung zur sachgerechten und wirksamen Rechtsverfolgung oder Rechtsvertretung unerlässlich scheinen (Urteil des BVerger A-2088/2021 vom 27. Mai 2024 E. 10.3.1 mit Hinweis).

Bei der Beurteilung, ob es sich bei geltend gemachtem Aufwand um notwendige Kosten handelt, steht dem Bundesverwaltungsgericht ein erheblicher Ermessensspielraum zu. In Betracht zu ziehen ist nebst der Komplexität der Streitsache etwa, ob der Rechtsvertretung die Sach- und Rechtslage bereits bekannt war (vgl. Urteile des BVerger 2C\_730/2017 vom 4. April 2018 E. 3.5.2, 8C\_329/2011 vom 29. Juli 2011 E. 6, 2C\_343/2010 vom 11. April 2011 E. 8.3.4 und 2C\_445/2009 vom 23. Februar 2010 E. 5). Zu einer Herabsetzung der anbegehrten Parteientschädigung haben nach der Rechtsprechung sodann Wiederholungen in Rechtsschriften und Eingaben sowie der nicht sachlich begründete Beizug mehrerer Rechtsvertreter geführt (Urteile des BVerger A-644/2020 vom 24. Juni 2020 E. 3.2.5, A-5904/2018 vom 4. Dezember 2019 E. 7.2.1 und A-1969/2017 vom 22. Januar 2019 E. 13.2.1, je mit Hinweisen).

**12.3.3** Die Beschwerdeführerin hat mit Schreiben vom 12. September 2023 eine detaillierte Kostennote eingereicht. Diese weist bei einem zeitlichen Aufwand von insgesamt 26.1 Stunden zu einem Stundenansatz von

Fr. 300.– sowie Mehrwertsteuer in der Höhe von 7.7 % Kosten von insgesamt Fr. 8'432.90 aus. Barauslagen werden keine ausgewiesen.

Die vorliegende Streitsache kann weder als besonders komplex noch als besonders aufwändig bezeichnet werden. Angesichts dessen sowie mit Blick auf den Umfang und die rechtlichen Ausführungen in den Rechtschriften erscheinen der Beizug eines zweiten Rechtsanwalts und der Aufwand für das Ausfertigen der Schlussbemerkungen vom 21. Juli 2023 nicht als angemessen. Unter Berücksichtigung dieser Umstände sowie des teilweisen Unterliegens der Beschwerdeführerin erachtet das Bundesverwaltungsgericht eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 4'700.– (inkl. Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) als angemessen. Die Parteientschädigung ist der Beschwerdeführerin von der Vorinstanz nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu entrichten.

### **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

#### **1.**

**1.1** Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen.

**1.2** Die Vorinstanz gewährt der Beschwerdeführerin in Abänderung der angefochtenen Verfügung innert 60 Tagen nach Rechtskraft dieses Urteils Zugang zur Rahmenvereinbarung zwischen den Nachrichtendiensten des VBS (ND VBS) und dem Zentrum für elektronische Operationen und Cyber (FUB ZEO) vom 15. November 2018, ausgenommen Ziff. 3.4 Abs. 1, Ziff. 3.6 Abs. 2, Ziff. 3.7 Abs. 2 und Ziff. 3.8 Abs. 2.

**1.3** Die Vorinstanz gewährt der Beschwerdeführerin in Abänderung der angefochtenen Verfügung innert 60 Tagen nach Rechtskraft dieses Urteils Zugang zum Titelblatt, zu Ziffer 1 (ausgenommen die Angabe in der Klammer gemäss Abs. 2), Ziff. 3.1, Ziff. 3.2, Ziff. 4 sowie zu den Unterschriften und zum Verteiler der Vereinbarung zwischen dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB) und dem Zentrum für elektronische Operationen (FUB ZEO) über die Teil B: Zusammenarbeit im Bereich Schutz der Schweiz vor Cyberisiken – Joint Cyber Technical Analysis Center (JCTAC) vom 21. Oktober 2020.

**1.4** Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

**2.**

Der Beschwerdeführerin werden Verfahrenskosten von Fr. 500.– auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 1'000.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Die Beschwerdeführerin hat dem Bundesverwaltungsgericht hierzu ihre Kontoverbindung bekannt zu geben.

**3.**

Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 4'700.– zu bezahlen.

**4.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz, das Generalsekretariat des Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS und an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Marcel Tiefenthal

Benjamin Strässle

**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:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Einschreiben)
- das Generalsekretariat des Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS (Gerichtsurkunde)
- den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB (zur Kenntnis)