



Abteilung I
A-2443/2024

Urteil vom 27. November 2025

Besetzung

Richter Alexander Mistic (Vorsitz),
Richter Stephan Metzger, Richterin Christine Ackermann,
Gerichtsschreiberin Mathilda Mauch.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft,
Bundesgasse 3, 3003 Bern,
vertreten durch
Dr. Markus Rüssli, Rechtsanwalt,
Streichenberg und Partner,
Stockerstrasse 38,
8002 Zürich,
Vorinstanz.

Gegenstand

Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten.

Sachverhalt:**A.**

A. _____, (nachfolgend: Gesuchsteller), ersuchte am 26. April 2023 die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (nachfolgend: AB-BA) um Zugang zu Vereinbarungen, Verträgen, Abrechnungen und Korrespondenz der AB-BA mit externen Dienstleistern im Kommunikationsbereich und bei juristischen Fragen (Hilfspersonen, ausserordentliche Staatsanwälte und Bundesanwälte etc.) ab dem Jahr 2021.

B.

Die AB-BA nahm am 15. Mai 2023 zum Gesuch Stellung und verweigerte den Zugang zu den betreffenden Dokumenten. Sie führte im Wesentlichen aus, ihre Aufsichtstätigkeit unterliege zwar dem Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3), die eingeforderten Dokumente und Informationen würden jedoch nicht aus dieser Tätigkeit stammen.

C.

Der Gesuchsteller reichte am 16. Juni 2023 beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (nachfolgend: EDÖB) einen Schlichtungsantrag ein. An der Schlichtungsverhandlung vom 30. Oktober 2023 vereinbarten die Beteiligten, dass die AB-BA den Zugang zu folgenden Dokumenten und Informationen zu prüfen habe: «1. Vertragliche Vereinbarungen der AB-BA mit Beratungsdienstleistern zu Kommunikationsberatung, unter Ausschluss von Gutachten, ab dem Jahr 2021; und 2. Eine Liste der von der AB-BA eingesetzten ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte unter Einschluss der von diesen beigezogenen juristischen Hilfspersonen».

D.

Am 20. Dezember 2023 teilte die AB-BA dem Gesuchsteller mit, sie könne dem Gesuch aus grundsätzlichen Erwägungen nicht stattgeben und halte an ihrer bisherigen Auffassung fest. In der Folge erliess der EDÖB am 9. Februar 2024 seine Empfehlung. Darin vertrat er die Ansicht, dass die gesamte Tätigkeit der AB-BA in den persönlichen Geltungsbereich des BGÖ falle, einschliesslich jener Bereiche, die nicht unter ihre Aufsichtstätigkeit im engeren Sinn zu subsumieren seien. Die AB-BA habe nach vorgängiger Anhörung der betroffenen Dritten den Zugang zu den ersuchten Dokumenten zu gewähren.

E.

Im Anschluss an die Empfehlung des EDÖB wies die AB-BA das Begehren des Gesuchstellers mit Verfügung vom (...) ab. Zur Begründung führte sie insbesondere aus, dass sie im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit im Hinblick auf das Öffentlichkeitsprinzip grundsätzlich wie eine an die Bundeskanzlei angegliederte dezentralisierte Verwaltungseinheit zu betrachten sei. Ein Anspruch auf Zugang bestehe daher nur in Bezug auf amtliche Dokumente, die unmittelbar aus ihrer Aufsicht über die Bundesanwaltschaft hervorgingen, namentlich Inspektionsberichte, Empfehlungen oder Weisungen. Bei den vom Gesuchsteller verlangten Dokumenten handle es sich hingegen um solche, die nicht zu ihrer Kernaufgabe – der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft – gehörten. Diese seien deshalb nicht vom Geltungsbereich des BGÖ erfasst. Selbst für den Fall, dass das BGÖ zur Anwendung gelange, bestehe kein Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, die im Zusammenhang mit Strafverfahren stünden.

F.

F.a Der Gesuchsteller (nachfolgend: Beschwerdeführer) erhob am 19. April 2024 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, es sei Dispositiv-Ziffer 1 der Verfügung der AB-BA (nachfolgend: Vorinstanz) vom 1. März 2024 aufzuheben, und die Vorinstanz sei zu verpflichten, ihm Zugang zu folgenden Dokumenten zu gewähren:

- Vereinbarungen, Verträge, Abrechnungen und Korrespondenz der Beschwerdegegnerin mit externen Dienstleistern im Kommunikationsbereich und bei juristischen Fragen (Hilfspersonen, ausserordentliche Staatsanwälte und Bundesanwälte etc.) der Periode vom 1. Januar 2021 bis zum 26. April 2023.
- Eventualiter sei Dispositiv-Ziffer 1 der Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 1. März 2024 aufzuheben, und die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, dem Beschwerdeführer Zugang zu gewähren zu folgenden Dokumenten: Vereinbarungen, Verträge, Abrechnungen und Korrespondenz der Beschwerdegegnerin mit externen Dienstleistern im Kommunikationsbereich und bei juristischen Fragen (Hilfspersonen, ausserordentliche Staatsanwälte und Bundesanwälte etc.) der Periode vom 1. Januar 2021 bis zum 26. April 2023, wobei Personendaten in den Dokumenten nach Massgabe des Verhältnismässigkeitsprinzips anonymisiert werden.

Der Beschwerdeführer verlangt in prozessualer Hinsicht, dass die Beschwerdegegnerin zu verpflichten sei, die genannten Dokumente dem Gericht für die Dauer des Verfahrens vollständig vorzulegen.

F.b Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer zusammenfassend vor, die Vorinstanz falle als dezentrale Verwaltungseinheit in den Geltungsbereich des BGÖ. Das Öffentlichkeitsprinzip sei nicht nur auf ihre Aufsichtstätigkeit, sondern auf ihre gesamte Tätigkeit anwendbar, da die Vorinstanz Teil der Justizverwaltung sei. Die Ausnahme des Öffentlichkeitsprinzips für Dokumente aus dem Strafverfahren sei eng auszulegen. Aus der angefochtenen Verfügung gehe nicht hervor, dass die Akten, zu denen Zugang verlangt werde, Teil der Strafakten eines konkreten Verfahrens seien.

G.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 24. Juni 2024 die Abweisung der Beschwerde. Sie verweist auf die angefochtene Verfügung und hält daran fest. Für den Fall, dass das Bundesverwaltungsgericht das BGÖ als anwendbar erachte, sei zu berücksichtigen, dass die verlangten Dokumente nebst Personendaten auch wichtige und sensible Informationen enthielten. Gestützt auf Art. 7 BGÖ und unter Berücksichtigung des strafprozessualen Untersuchungsgeheimnisses könne ein Zugang nur eingeschränkt gewährt werden. Personendaten seien nach Möglichkeit im Sinne von Art. 9 BGÖ zu anonymisieren und besonders schützenswerte Informationen seien zu schwärzen.

H.

Der Beschwerdeführer reicht am 24. Juli 2024 seine Schlussbemerkungen ein. Er hält vollumfänglich an den Anträgen und Ausführungen in seiner Beschwerde fest und bekräftigt seinen Standpunkt.

I.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG; SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG; SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund vorliegt (Art. 32 VGG).

Die vom Zugangsgesuch erfassten Dokumente betreffen Handlungen der Vorinstanz im Rahmen ihrer Fach- und Dienstaufsicht über die Bundesanwaltschaft (vgl. Art. 29 ff. des Strafbehördenorganisationsgesetzes vom 19. März 2010 [StBOG; SR 173.71] und Art. 67 StBOG). Da insoweit keine personalrechtliche Fragen tangiert sind (Art. 33 Bst. c^{ter} und Bst. c^{quinquies} VGG; BBl 2015 2211, 2213 f. und 2225 f.) gelangt Art. 33 Bst. h VGG zur Anwendung. Die Vorinstanz ist als Behörde ausserhalb der Bundesverwaltung in Erfüllung der ihr übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes tätig geworden. Sie stellt folglich eine zulässige Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts dar (vgl. Art. 33 Bst. h VGG i.V.m Art. 1 Abs. 2 Bst. e VwVG; vgl. Urteil des BVerG A-3612/2019 vom 29. Juli 2019 E. 1.3 und 1.4; vgl. FLÜCKIGER THOMAS, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], VwVG – Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, Art. 7 N. 10).

Es liegt keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vor. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG und Art. 16 Abs. 1 BGÖ).

1.2 Der Beschwerdeführer war am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und das Verfahren wurde auf sein Gesuch hin eingeleitet. Er ist Adressat der angefochtenen Verfügung, mit der sein Zugangsgesuch abgewiesen wurde. Er ist daher durch die angefochtene Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert und insoweit zur Beschwerde berechtigt (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 2 und Art. 52 Abs. 2 VwVG) ist einzutreten.

2.

2.1 Der Beschwerdeführer hat insbesondere Auskunft über Vereinbarungen, Verträge, Abrechnungen und Korrespondenz der Vorinstanz mit ausserordentlichen Bundesanwältinnen und Bundesanwälten für die Periode vom 1. Januar 2021 bis zum 26. April 2023 verlangt. Die Vorinstanz trat auf dieses Begehren nicht ein. Sie führte aus, sie sei für die Wahl von ausserordentlichen Bundesanwältinnen und Bundesanwälten nicht zuständig und verfüge daher über keine entsprechenden Dokumente oder Informationen.

2.2 Art. 17 Abs. 3 des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10) sieht vor, dass die Vereinigte Bundesversammlung eine ausserordentliche Bundesanwältin oder einen ausserordentlichen Bundesanwalt wählt, wenn dies

zur Gewährleistung einer unabhängigen Strafuntersuchung erforderlich ist, etwa wenn Ratsmitglieder oder Mitglieder der Bundesanwaltschaft selbst betroffen sind. Die Bestimmung fand erstmals im Verfahren gegen den ehemaligen Bundesanwalt Michael Lauber Anwendung, als die Vereinigte Bundesversammlung auf Antrag der Gerichtskommission einen ausserordentlichen Bundesanwalt wählte (THOMAS SÄGESSER in: Graf/Caroni [Hrsg.], Kommentar zum Parlamentsgesetz [ParlG] vom 13. Dezember 2002, 2. Aufl. 2024, Art. 17 N. 25 f. [nachfolgend: Komm. ParlG]).

2.3 Die Zuständigkeit für die Wahl ausserordentlicher Bundesanwältinnen und Bundesanwälte liegt somit ausschliesslich bei der Bundesversammlung. Da die Vorinstanz hierfür nicht zuständig ist und auch nicht über die verlangten Dokumente verfügt, ist deren Entscheid nicht zu beanstanden. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet und ist somit abzuweisen.

3.

3.1 Streitig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz den Zugang des Beschwerdeführers betreffend Vereinbarungen, Verträge, Abrechnungen und Korrespondenz der Beschwerdegegnerin mit externen Dienstleistern im Kommunikationsbereich und bei juristischen Fragen (Hilfspersonen, ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte) für die Periode 1. Januar 2021 bis zum 26. April 2023 in zulässiger Weise verweigert hat.

3.2

3.2.1 Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ). Dadurch soll das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen gestärkt, die Kontrolle über die Verwaltung verbessert und eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess ermöglicht werden (BGE 148 II 92 E. 2). In diesem Sinn statuiert das BGÖ das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt. Es 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 136 II 399 E. 2.1 m.w.H.; BVGE 2016/9 E. 3).

Aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips besteht die Vermutung zu Gunsten eines freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten (BGE 148 II 92 E. 2). Es liegt somit nicht im freien Ermessen der Behörde, ob sie Informationen und amtliche Dokumente zugänglich machen will oder nicht

(BVGE 2014/6 E. 4.2). Das Öffentlichkeitsprinzip gilt allerdings nicht absolut. Art. 7 und Art. 8 BGÖ sehen Ausnahmetatbestände vor, bei deren Vorliegen der Zugang zu amtlichen Dokumenten – abweichend von Art. 6 Abs. 1 BGÖ – einzuschränken, aufzuschieben oder ganz zu verweigern ist. Darüber hinaus ist dem Schutz der Persönlichkeit bzw. der Privatsphäre Dritter Rechnung zu tragen (Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 BGÖ; vgl. BGE 144 II 91 E. 4 und BGE 142 II 340 E. 4).

3.2.2 Das Öffentlichkeitsgesetz behält in Art. 4 BGÖ spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze vor, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen (Bst. a) oder vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen (Bst. b). Das Verhältnis von Vertraulichkeitsregeln in anderen Bundesgesetzen und dem allgemeinen Transparenzgebot gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz lässt sich nicht generell festlegen, sondern ist im Einzelfall zu ermitteln. Entscheidend ist dabei der Sinn und Zweck der divergierenden Normen, wobei das allgemeine öffentliche Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung dem Schutzzweck der Spezialnorm gegenüberzustellen ist (BGE 146 II 265 E. 4 und E. 5.2.1 und Urteil des BGer 1C_93/2021 vom 6. Mai 2022 E. 3.4, je m.w.H.).

3.2.3 Ein amtliches Dokument ist 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. Als amtliche Dokumente gelten sodann auch solche, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können und die Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Bst. b und c BGÖ erfüllen (sog. «virtuelle Dokumente»; Art. 5 Abs. 2 BGÖ).

3.2.4 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. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist jedoch einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ) oder wenn ein Ausnahmefall gemäss Art. 8 BGÖ vorliegt (vgl. zum Ganzen Urteil des BVer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 3.2 m.w.H.). Ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht bereits aufgrund eines Spezialtatbestandes von Art. 7 Abs. 1 BGÖ einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern – und ist keine Ausnahme im Sinne von Art. 8 BGÖ gegeben –, hat die

ersuchte Behörde dies zu tun, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen (Art. 7 Abs. 2 BGÖ). Es ist insbesondere zu beachten, dass Personen des öffentlichen Lebens, Verwaltungsangestellte in einer höheren Führungsfunktion oder gewählte Amtsträger eher damit rechnen müssen, dass Personendaten über sie veröffentlicht werden (Urteil des BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015 E 5.1.3). Sodann sind amtliche Dokumente, die Personendaten oder Daten juristischer Personen enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Zugangsgesuche, die sich auf amtliche Dokumente beziehen, die nicht anonymisiert werden können, sind für Personendaten nach Art. 36 DSG und für Daten juristischer Personen nach Art. 57s des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 zu beurteilen. Das Zugangsverfahren richtet sich nach dem BGÖ (Art. 9 BGÖ; vgl. Urteile des BVGer A-4708/2022 vom 29. Februar 2024 E. 7, A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 8.1 und 8.3).

3.2.5 Das Verfahren betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten ist in den Art. 10 ff. BGÖ geregelt. Demnach ist das Gesuch an jene Behörde zu richten, die das amtliche Dokument erstellt hat oder – im Fall eines sogenannten virtuellen Dokuments – aus aufgezeichneten Informationen erstellen kann. Das Gesuch kann formlos gestellt und braucht – auch rechtlich – nicht begründet zu werden (Art. 7 Abs. 1 der Öffentlichkeitsverordnung vom 24. Mai 2006 [VBGÖ, SR 152.31]; vgl. BGE 144 II 91 E. 4.9). Entspricht die Behörde dem Gesuch nicht oder nicht vollständig, so besteht für die gesuchstellende Person die Möglichkeit, mit einem Schlichtungsantrag an den EDÖB zu gelangen (vgl. Art. 13 Abs. 1 BGÖ; Urteil des BVGer A-4781/2019 vom 17. Juni 2020 E. 3.3.1 und 3.4.2, je m.w.H.). Kommt keine Schlichtung zu Stande, gibt der EDÖB innert 30 Tagen nach Empfang des Schlichtungsantrags eine Empfehlung über die Gewährung des Zugangs ab (Art. 14 BGÖ). Die gesuchstellende Person kann anschließend innert zehn Tagen den Erlass einer Verfügung verlangen (Art. 15 Abs. 1 BGÖ). Auf das Verfügungsverfahren sind die Bestimmungen des VwVG anwendbar (BGE 142 II 324 E. 3.6).

4.

4.1 Mit Blick auf den persönlichen Geltungsbereich ist zunächst zu prüfen, ob und in welchen Bereichen die Vorinstanz den Bestimmungen des BGÖ unterliegt.

4.2

4.2.1 Gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz verlangt der Beschwerdeführer den Zugang zu den erwähnten Dokumenten (vgl. E. 3.1). Er macht geltend, die Vorinstanz sei nicht als Justiz-, sondern als Verwaltungsorgan der dezentralen Bundesverwaltung zu qualifizieren und unterstehe vollumfänglich dem BGÖ. Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ beruhe auf einem weiten Verwaltungsbegriff und Art. 2 Abs. 3 BGÖ enthalte keine Ausnahmebestimmung, welche die Vorinstanz vom Anwendungsbereich ausnehme. Die Ernennung von ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten diene der Wahrnehmung der Fach- und Dienstaufsicht und falle unter die Aufsichtsfunktion der Vorinstanz gemäss Art. 1 des Reglements der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft vom 15. Februar 2021 (SR 173.712.243, nachfolgend: Reglement der AB-BA). Auch die Beiziehung von Kommunikationsspezialisten und juristischen Hilfspersonen sei Bestandteil ihrer verwaltungsbezogenen Tätigkeit und unterliege somit dem BGÖ. Weiter sei nicht ersichtlich, weshalb die genannten Vereinbarungen und Verträge von vornherein nicht der umfassenden Einsicht unterstehen sollten. So habe der EDÖB mit ausführlicher Begründung dargelegt, dass der Arbeitsvertrag des ehemaligen Bundesanwalts Erwin Beyerler dem BGÖ unterstand und eingesehen werden durfte (vgl. Empfehlung des EDÖB vom 22. Februar 2012 zum Schlichtungsgesuch von X [Antragssteller] gegen Bundesanwaltschaft).

Der Beschwerdeführer erklärt sich schliesslich damit einverstanden, Informationen aus Strafverfahren, die nicht dem Grundsatz der Justizöffentlichkeit unterliegen, geheim zu halten. Ebenso sei der Punkt «Stundensatz» in den Verträgen als Geschäftsgeheimnis zu schwärzen, wenn ihm gleichzeitig Einsicht in den Kostenrahmen sowie die späteren Rechnungen beziehungsweise die Gesamtkosten der betreffenden Mandate gewährt werde.

4.2.2 Die Vorinstanz versteht sich als ein eigenständiges Aufsichtsorgan ausserhalb der Bundesverwaltung, das hinsichtlich des Öffentlichkeitsprinzips grundsätzlich gleich einzustufen sei, wie eine dezentralisierte Verwaltungseinheit im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst a BGÖ, die der Bundeskanzlei angegliedert ist. Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, sie sei nicht in die Departementsstruktur der Bundesverwaltung eingegliedert, sondern den Justizorganen des Bundes zuzurechnen. Sie anerkennt die Anwendbarkeit des BGÖ insoweit, als es um ihre eigentliche Aufsichtstätigkeit geht. Dies betreffe etwa Inspektionsberichte, Empfehlungen oder Weisungen an die BA. Die vom Beschwerdeführer verlangten Dokumente beträfen allerdings keine aufsichtsrechtliche Tätigkeit, sondern stünden im

Zusammenhang mit der Ernennung ausserordentlicher Staatsanwältinnen und Staatsanwälte gemäss Art. 67 StBOG. Dabei handle sie weder im Rahmen ihrer Aufsicht noch nehme sie administrative Aufgaben wahr. Vielmehr sei sie einer Wahlbehörde gleichzustellen. In dieser Funktion unterstehe sie gleich wie die Bundesversammlung und der Bundesrat nicht dem BGÖ.

Die verlangten Dokumente seien zudem gestützt auf Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ vom sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen. Dies gelte sowohl für laufende als auch für abgeschlossene Strafverfahren. Gleiches gelte bei der Mandatierung von externen Hilfspersonen und Fachpersonen im Bereich der Kommunikation, weil diese in direktem Zusammenhang mit den eingesetzten ausserordentlichen Staatsanwältinnen- und Staatsanwälten und den geführten Strafverfahren stünden.

4.3

4.3.1 Für das Bundesgericht, das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesstrafgericht sehen Art. 28 BGG, Art. 30 VGG und Art. 64 StBOG Regelungen vor, wonach das Öffentlichkeitsgesetz sinngemäss gilt, soweit die Gerichte administrative Aufgaben erfüllen (Urteil des BGer 1C_333/2020 vom 22. Oktober 2021 E. 5.1.1; CHRISTA STAMM-PFISTER, in: Vassella/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar Datenschutz BGÖ, 4. Auflage 2024, [nachfolgend: BK BGÖ], Art. 2 N. 1 f.). Das StBOG enthält hingegen keine Regelung darüber, ob das Handeln der Vorinstanz dem Strafbehördenorganisationsgesetz untersteht (vgl. Art. 4 BGÖ).

4.3.2 Die Einordnung ist daher im Lichte von Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ vorzunehmen. Danach gilt das Öffentlichkeitsgesetz für «die Bundesverwaltung». Der Begriff der Bundesverwaltung umfasst sowohl die zentrale als auch die dezentrale Bundesverwaltung im Sinne von Art. 178 BV und Art. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010). Während Art. 178 BV von einem zweigliedrigen Modell ausgeht und grundsätzlich nur zwischen Bundesverwaltung (Abs. 1 und Abs. 2) und den ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Trägern von Verwaltungsaufgaben unterscheidet (Abs. 3), differenziert Art. 2 Abs. 3 RVOG ausdrücklich zwischen zentralen und dezentralen Einheiten der Bundesverwaltung (vgl. BVGE 2015/43 vom 16. Dezember 2014 E. 6 m. H.). Die verfassungsrechtliche Zweiteilung ist mit Abgrenzungsschwierigkeiten verbunden, weil der neueren Organisationsgesetzgebung des Bundes ein etwas differenzierteres dreigliedriges Schema zugrunde liegt (vgl. Art. 2 RVOG, Art. 6 ff. RVOV; GIOVANNI BIAGGINI,

in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar BV, 4. Aufl. 2023, Art. 178 BV N. 2 ff. [nachfolgend: SG Komm. BV]; kritisch MARKUS MÜLLER, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesverfassungsrecht, 2. Aufl. 2025, Art. 178 N. 10, 17 und 50 m.w.H. [nachfolgend: BSK BV], wonach für alle ausgegliederten Einheiten der Passus «ausserhalb der Bundesverwaltung» unzutreffend und die Lesart «ausserhalb der Bundeszentralverwaltung» zu bevorzugen sei; gl.M. PIERRE TSCHAN-NEN, in: Rüssli/Hänni/Häggi Furrer (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, 2012, S. 527 und 530; ETIENNE POLTIER, Commentaire romand Constitution fédérale, 2021, Art. 178 N. 16; STAMM-PFISTER, BSK BGÖ, a.a.O., Art. 2 N. 1 ff.).

Die dezentrale Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 3 RVOG; Art. 7a RVOV) setzt sich zusammen aus Einheiten, die zwar der Bundesverwaltung zuzuordnen, aufgrund ihrer Organisationserlasse aber sachlich und personell verselbstständigt sind und über eine gewisse Autonomie verfügen. Die rechtliche Verselbständigung einer Verwaltungseinheit führt allein noch nicht zur Auslagerung aus der Bundesverwaltung. Geht es lediglich um eine von der Politik unabhängige Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben, so kann die Aufgabenwahrnehmung zwar auf einen selbständigen Rechtsträger übertragen werden, verbleibt aber organisationsrechtliche als dezentrale Einheit im Bestand der Bundesverwaltung (vgl. Art. 7a Abs. 1 Bst. c RVOV; THOMAS SÄGESSER, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl. 2022, Art. 2 N. 57 f., Art. 3N. 58 ff.). Obgleich (verwaltungs-)unabhängig und zum Teil mit justizähnlichen Funktionen betraut, gehören Behördenkommissionen und auch Aufsichtsinstanzen wie z. B. die FINMA zur (dezentralisierten) Verwaltung (BIAGGINI, SG Komm. BV, Art. 178 BV N. 2).

4.4

4.4.1 Die Vorinstanz und die Bundesanwaltschaft sind eigenständige, von den übrigen staatlichen Behörden getrennte und unabhängige Organe. Die Vorinstanz ist ein Aufsichtsorgan «sui generis». Sie ist funktional der Justizverwaltung zuzurechnen. Die mit Fachpersonen besetzte Vorinstanz bietet Gewähr für eine wirksame Aufsicht. Da ihre Mitglieder von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt werden, verfügt sie formal über eine hohe demokratische Legitimation. Sie ist unabhängig von der Exekutive und der Judikative und unterliegt der parlamentarischen Oberaufsicht (vgl. Stellungnahme der AB-BA zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des National- und Ständerats vom 24. Juni 2020 über das Aufsichtsverhältnis zwischen der Bundesanwaltschaft und ihrer

Aufsichtsbehörde [BBI 2020 9755, 9758]; ALEXIA HEINE, Die Aufsicht im Spannungsverhältnis von Legislative und Judikative, in: De Rossa/Bovey/Hurni (Hrsg.), 150 Jahre Bundesgericht, Bern 2025, S. 365 ff.; vgl. THOMAS SÄGESSER, Komm. ParlG, Art. 26 N. 25).

4.4.2 Die heutige Ausgestaltung der Stellung und Kompetenzen der Bundesanwaltschaft und der Vorinstanz geht auf das StBOG zurück. Zuvor war die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft zwischen dem Bundesstrafgericht und dem Bundesrat (der die Aufgabe dem EJPD übertragen hatte) aufgeteilt. Das Bundesstrafgericht war für materielle, das Departement für administrative Fragen zuständig. Das Bundesstrafgericht konnte aufgrund ihrer fachlichen Nähe zur Bundesanwaltschaft ihre Aufsicht einerseits nur begrenzt ausüben, das EJPD hatte andererseits nur beschränkte Möglichkeiten, die Geschäftsabwicklung der Bundesanwaltschaft zu beurteilen. Zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft wurde deswegen eine klare und einheitliche Aufsichtsregelung geschaffen – die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft sollte einer einzigen Behörde ungeteilt zugewiesen werden. Um die demokratische Legitimation und Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft sicherzustellen, wurde gleichzeitig die Wahl, Nichtwiederwahl oder Abwahl der Bundesanwältinnen und Bundesanwälte der Vereinigte Bundesversammlung anvertraut. Der Gesetzgeber wich damit von einem ursprünglich vorgesehenen Modell ab, das dem Bundesrat die Wahl dieser Amtsträgerinnen und Amtsträger übertragen hätte (vgl. BBI 2020 9755, 9756 ff. m.w.H., a.a.O; FELIX UHLMANN, Kurzgutachten der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft betreffend Rechtscharakter und aufsichtsrechtliche Kompetenzen der AB-BA vom 30. Mai 2018; vgl. auch den Vorschlag des damaligen Ständerats Dick Marty, wonach die Bundesversammlung den Bundesanwalt sowie die Mitglieder der AB-BA hätte wählen sollen, um die Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive sicherzustellen [in: Sitzung des Ständerates vom 9. Juni 2009, AB 2009 S. 588, Geschäft des Bundesrates 08.066]).

4.4.3 Die Rechtsgrundlagen für die Organisation und Aufgaben der Vorinstanz wurden im StBOG und in der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der AB-BA vom 1. Oktober 2010 [SR 173.712.24]) festgelegt. In der Praxis der Vorinstanz hatte sich bald gezeigt, dass «die beiden Erlasse inhaltlich rudimentär sind und zu wenig Klarheit über die Kompetenzen der Aufsichtsbehörde schaffen» (Erläuterungen der AB-BA zum Reglement der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft vom 15. Februar 2021, S. 1, veröffentlicht auf der Homepage: www.ab-ba.admin.ch > Rechtsgrundlagen, zuletzt besucht am 30.09.2025

[nachfolgend: Erläuterungen AB-BA zum Reglement]; siehe auch BBI 2020 9755, 9760, a.a.O.). Beide Erlasse stammen aus dem Jahr 2010 und waren als erste Regelungen für den Start der Tätigkeit der Vorinstanz konzipiert. In Ergänzung dazu hatte sich die Vorinstanz ein Reglement gegeben (Reglement vom 4. November 2010 der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft [SR 173.712.243]), das allerdings nach zehn Jahren revisionsbedürftig wurde (Erläuterungen AB-BA zum Reglement, S. 1 ff.)

In jüngster Zeit weisen verschiedene parlamentarische Vorstösse sowie ein von CHRISTOPHER GETH und BENJAMIN SCHINDLER verfasstes Gutachten darauf hin, dass die Stellung ausserordentlicher Staatsanwältinnen und Staatsanwälte gesetzlich unzureichend geregelt sein soll. Insbesondere bestünden Unklarheiten hinsichtlich der Umschreibung ihres Mandats, die Frage ihrer Entschädigung sowie ihre disziplinarrechtliche Unterstellung. Die GPK beider Räte hat deshalb wiederholt eine gesetzliche Klärung dieser Fragen empfohlen (vgl. Aufsichtsverhältnis zwischen der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsichtsbehörde, Schlussbericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Ständerates und des Nationalrates vom 22. Juni 2021 [BBI 2022 130, S. 30 und S. 37]; GETH/SCHINDLER, Aufsicht über die Bundesanwaltschaft, Gutachten zuhanden der GPK beider Räte vom 3. Februar 2021, S. 87 ff. m.w.H. [veröffentlicht auf der Homepage der Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte [GPK]: www.parlament.ch > Kommissionen > Aufsichtskommissionen > Geschäftsprüfungskommissionen > Berichte; nachfolgend: GETH/SCHINDLER, Gutachten], zuletzt besucht am 30.09.2025).

4.5

4.5.1 Wie ausgeführt nimmt die Vorinstanz in mehrfacher Hinsicht eine besondere Stellung ein. Sie ist ein unabhängiges Aufsichtsorgan *sui generis*, das funktional der Justizverwaltung zuzurechnen ist und über hoheitliche Befugnisse verfügt, ohne Teil der Exekutive oder Judikative zu sein. Ihre Mitglieder werden von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt; sie unterliegt der parlamentarischen Oberaufsicht und übt die Fach- und Dienstaufsicht über die Bundesanwaltschaft gemäss Art. 29 ff. StBOG aus. Sie wurde geschaffen, um die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft sicherzustellen und zugleich eine wirksame, demokratisch legitimierte Aufsicht zu gewährleisten.

Die Bestimmung von Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ ist deshalb auf die Vorinstanz nicht unmittelbar anwendbar. Zudem ist die Vorinstanz im abschliessenden

Katalog des Anhang 1 des RVOV nicht als Behörde der dezentralen Bundesverwaltung aufgeführt (vgl. Art. 8 RVOV). Es ist daher zu prüfen, ob die Vorinstanz – jedenfalls soweit sie im Rahmen ihrer gesetzlich übertragenen Aufsichtstätigkeit über die Bundesanwaltschaft handelt – aufgrund ihrer Stellung im Verwaltungsgefüge des Bundes und im Lichte des Zwecks des Öffentlichkeitsgesetzes funktional wie eine Einheit der dezentralen Bundesverwaltung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ zu behandeln ist.

4.5.2 Der Begriff der «Bundesverwaltung» in Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ umfasst die zentrale sowie die dezentrale Bundesverwaltung (vgl. E. 4.3). Für die Beurteilung, ob eine Behörde der dezentralen Bundesverwaltung oder der Kategorie der externen Träger von Verwaltungsaufgaben zuzurechnen ist, sind typologische Kriterien heranzuziehen (vgl. BVGE 2015/43 E. 6.4). Die Vorinstanz nimmt als Aufsichtsorgan über die Bundesanwaltschaft die Fach- und Dienstaufsicht im Sinne von Art. 29 ff. StBOG wahr. Gegenüber der Bundesanwaltschaft verfügt sie über Weisungs-, Auskunfts- und Empfehlungskompetenzen. Ausgeschlossen sind Weisungen im Einzelfall betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln (Art. 29 Abs. 2 Satz 2 StBOG). Die Vorinstanz darf Auskünfte und Berichte über die Tätigkeit der Bundesanwaltschaft einfordern und Inspektionen durchführen (Art. 30 StBOG). Sie unterbreitet dem Bundesrat die Entwürfe betreffend die interne Organisation, allgemeine Weisungen sowie den Einsatz von Personal, Finanz- und Sachmittel für den Voranschlag und die Rechnung der Bundesanwaltschaft (vgl. Art. 17 StBOG und Art. 31 Abs. 4 StBOG). Auf dem Gebiet des Arbeitsverhältnisses kann die Vorinstanz der Bundesversammlung die Amtsenthebung des Bundesanwalts oder seiner Stellvertretung beantragen (vgl. Art. 31 Abs. 1 StBOG) und bei Amtspflichtverletzungen Disziplinar massnahmen wie Verwarnungen treffen, Verweise aussprechen oder Lohnkürzungen bis zu 10 Prozent während maximal eines Jahres verfügen (Art. 31 Abs 2 StBOG; Art. 16 Verordnung AB-BA; vgl. BVGer A-2138/2020 vom 22. Juli 2020 E. 3).

Das Reglement der AB-BA präzisiert diese Befugnisse. Die Vorinstanz ist verpflichtet, ihre Aufsicht nach den Kriterien der Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit auszuüben. Zu diesem Zweck kann sie namentlich von der Bundesanwaltschaft sowie amtshilfweise von weiteren Verwaltungs- und Gerichtsbehörden Auskünfte einholen oder Akten einsehen (Art. 1 Abs. 3 Bst. a); Untersuchungen und besondere Verfahren durchführen (Art. 1 Abs. 3 Bst. b); eine ausserordentliche Staatsanwältin oder einen ausserordentlichen

Staatsanwalt einsetzen (Art. 1 Abs. 3 Bst. c) oder vorsorgliche Massnahmen zur Beweissicherung ergreifen (Art. 1 Abs. 3 Bst. d). Die Bezeichnung einer ausserordentlichen Staatsanwältin oder eines ausserordentlichen Staatsanwalts im Sinne von Art. 67 StBOG dient insbesondere der Überprüfung von eingereichten Strafanzeigen oder zur Durchführung eines Strafverfahrens (vgl. Urteil des Bundesstrafgerichts CA.2021.18/CA.2024.10 vom 15. Februar 2024 E. 3.2.1).

4.5.3 Die Vorinstanz ist mit der Fach- und Dienstaufsicht über die Bundesanwaltschaft betraut (Art. 29 ff. StBOG), verfügt über hoheitliche Befugnisse, namentlich die Anordnung von Disziplinar massnahmen (Art. 31 StBOG) und die Bezeichnung von ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten (Art. 67 StBOG). Die streitgegenständlichen Dokumente stehen im Zusammenhang mit der Bezeichnung ausserordentlicher Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nach Art. 67 StBOG und umfassen Vorgänge, welche die Vorinstanz im Rahmen ihrer Fach- und Dienstaufsicht vornimmt und somit unmittelbar deren Erfüllung dienen (vgl. Art. 1 Abs. 2 und 3 Bst. c Reglement AB-BA). Sie betreffen nicht die eigentliche Strafverfolgung, sondern die administrative Wahrnehmung ihrer Aufsichtsfunktion. Die Befugnisse der Vorinstanz sind in diesem Sinne verwaltungsrechtlicher Natur und unterscheiden sich grundlegend von der eigentlichen Strafverfolgung durch die Bundesanwaltschaft. Auch wenn hinsichtlich der Stellung und Mandatierung ausserordentlicher Staatsanwältinnen und Staatsanwälte gewisse rechtliche Unsicherheiten bestehen (vgl. E. 4.4.3), ist entscheidend, dass sie weder als Gericht noch als Strafverfolgungsbehörde tätig wird. Ihre Kernaufgabe besteht darin, im Rahmen der Justizverwaltung administrative und aufsichtsrechtliche Aufgaben wahrzunehmen, die ihr der Bundesgesetzgeber ausdrücklich übertragen hat.

4.5.4 Gerade weil ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte i.S.v. Art. 67 StBOG – anders als Bundesanwälte und deren Stellvertretungen (vgl. Art. 20 StBOG) – nicht von der Bundesversammlung gewählt werden und somit keiner unmittelbaren demokratischen Kontrolle unterliegen, kommt dem Öffentlichkeitsprinzip eine zentrale rechtsstaatliche Funktion zu, indem es Transparenz und Rechenschaftspflicht sicherstellt. Dies entspricht dem Zweck des BGÖ (E. 3.2.1). Gleiches gilt für die von der Vorinstanz beigezogenen externen Dienstleisterinnen und Dienstleister, etwa im Bereich der Kommunikation oder bei juristischen Abklärungen (Hilfspersonen). Auch deren Beizug erfolgt im Rahmen der administrativen Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion und nicht im Bereich der eigentlichen

Strafverfolgung. Die hierauf bezogenen Unterlagen – wie Verträge, Abrechnungen oder Korrespondenz – sind als verwaltungsrechtliche Akte im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe des Bundes zu qualifizieren und unterstehen folglich grundsätzlich dem Öffentlichkeitsprinzip. Eine erhöhte Transparenz stärkt nicht nur die demokratische Kontrolle und Legitimation, sondern auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Institutionen des Rechtsstaats. Darüber hinaus verwirklicht das BGÖ das Grundrecht auf Informationsfreiheit (Art. 16 Abs. 3 BV) und trägt zu einer verantwortungsvollen, nachvollziehbaren und effizienten Verwaltung bei.

4.5.5 Im Ergebnis ist festzuhalten, dass es sich bei der Vorinstanz um eine ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Behörde handelt, die – wie sie selbst zutreffend ausführt – im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit funktional einer dezentralen Verwaltungseinheit im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ gleichzustellen ist. Folglich untersteht die Vorinstanz dem persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes.

5.

5.1 Uneinig sind sich die Parteien hinsichtlich der Frage, ob die hier zu beurteilende Angelegenheit vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes erfasst wird.

5.2 Die Vorinstanz macht geltend, die ersuchten Dokumente stünden in direktem Zusammenhang mit geführten Strafverfahren. Daraus lasse sich insbesondere ableiten, gegen wen und weshalb ein Verfahren eröffnet worden sei. Es handle sich um Informationen, die das Strafverfahren im engen Sinne betreffen und daher vom BGÖ ausgenommen seien. Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, es handle sich nicht um konkrete Straftaten im Sinne von Art. 3 BGÖ. Die Vorinstanz habe es unterlassen, den engen Zusammenhang zu einem hängigen Strafverfahren mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte nachvollziehbar darzulegen.

5.3

5.3.1 Vom sachlichen Geltungsbereich des BGÖ sind amtliche Dokumente ausgenommen, die Zivilverfahren, Strafverfahren, Verfahren der internationalen Rechts- und Amtshilfe, internationale Verfahren zur Streitbeilegung, Verfahren der Staats- und Verwaltungsrechtspflege oder Schiedsverfahren betreffen (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1-6 BGÖ). Der Ausnahmeregelung liegt namentlich der Gedanke zugrunde, dass das BGÖ nicht zur

Anwendung gelangen soll, wenn spezialgesetzliche Verfahrensbestimmungen den Zugang zu amtlichen Dokumenten regeln. Der Zugang richtet sich nach den anwendbaren Verfahrensgesetzen und ist mittels den prozessualen Einsichtsrechten geltend zu machen (vgl. Urteile des BVGer A-3297/2021 E. 4.4.2 vom 20. Januar 2023; A-816/2019 vom 9. April 2020 E. 5.5 m.w.H.; A-700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 3.2). Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zum BGÖ ausdrücklich hervorgehoben, dass Dokumente, die zwar in einem weiteren Zusammenhang mit einem Verfahren im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ stehen, aber keinen Eingang in die eigentlichen Verfahrensakte finden, grundsätzlich dem Öffentlichkeitsgesetz zugänglich sind. Der Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung einer Behörde greift aber nur insoweit, als die Veröffentlichung geeignet wäre, den Verlauf eines hängigen Verfahrens oder vorbereitende Handlungen zu beeinflussen (vgl. Urteil des BGer 1C_101/2023 vom 1. Februar 2024 E. 3.1.2; Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz vom 12. Februar 2003 [BBI 2003 1963, 2008 f.]).

5.3.2 Zur Auslegung des Begriffs des Strafverfahrens in Art. 3 Abs 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ ist die StPO heranzuziehen. Zu Strafverfahren, die vom Anwendungsbereich des BGÖ vollständig ausgeschlossen sind, gehören sowohl die Untersuchung von Straftaten als auch deren gerichtliche Beurteilung (STAMM-PFISTER, BSK BGÖ, a.a.O., Art. 3 N. 10 f.). Für die Strafgerichtsbarkeit der ersten und zweiten Instanz sieht Art. 69 Abs. 1 StPO die Öffentlichkeit von Verhandlung und Urteilsverkündung vor. Ausgenommen ist die Urteilsberatung durch das Gericht. In Art. 69 Abs. 3 StPO sind weitere Ausnahmen vom Öffentlichkeitsgrundsatz vorgesehen, insbesondere das im Strafprozess bedeutsame Vorverfahren (Art. 69 Abs. 3 Bst. a StPO; Art. 299 ff. StPO). Das Vorverfahren besteht aus dem polizeilichen Ermittlungsverfahren und der Untersuchung durch die Staatsanwaltschaft (Art. 299 Abs. 1 StPO). Ausgehend vom Verdacht, dass eine Straftat begangen worden sein könnte, werden die erforderlichen Abklärungen vorgenommen und Beweise gesammelt, um festzustellen, ob gegen eine beschuldigte Person ein Strafbefehl zu erlassen ist (Art. 299 Abs. 2 Bst. a StPO); gegen eine beschuldigte Person Anklage zu erheben ist (Art. 299 Abs. 2 Bst. b StPO); oder das Verfahren einzustellen ist (Art. 299 Abs. Bst. c StPO). Sind die für den Entscheid über Strafbefehl, Anklage oder Verfahrenseinstellung notwendigen Unterlagen zum Sachverhalt und zur Täterschaft beschafft worden, endet das Vorverfahren mit dem Abschluss der Strafuntersuchung (THOMAS BOSSHARD/NATHAN LANDSHUT, in: Donatsch et al. [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 3. Auflage 2020, Art. 299 N. 4). Die Nichtöffentlichkeit des

Vorverfahrens liegt in der Natur der Sache, zumal in diesem Stadium noch nicht über eine strafrechtliche Anklage entschieden wird.

5.3.3 Nach der Rechtsprechung zu Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ ist zwischen Dokumenten zu differenzieren, die ausdrücklich im Rahmen eines Strafverfahrens oder explizit im Hinblick auf ein solches Verfahren erstellt worden sind (Strafakten im engeren Sinn), und anderweitigen Dokumenten in einer Strafkarte, wie blosse Beweismittel (Strafakten im weiteren Sinn); nur erstere sind vom Anwendungsbereich des BGÖ ausgenommen. Die Ausnahmeregelung von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ greift nicht bereits, wenn amtliche Dokumente in einem Zusammenhang mit einem hängigen Strafverfahren stehen. Vorausgesetzt ist kumulativ, dass sie eng mit dem Streitgegenstand des Strafverfahrens verbunden sind. Der Begriff «betreffend» in Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ ist so zu verstehen, dass er sich auf Dokumente bezieht, die speziell das Verfahren im engeren Sinn betreffen (Dokumente, die von den Gerichts- oder Strafverfolgungsbehörden ausgehen oder die durch sie angeordnet worden sind), und nicht solche, die sich in einem weiten Sinn in den Verfahrensakten befinden können (Urteil der BGer 1C_101/2023 vom 1. Februar 2024 E. 3, bzgl. Dokumente, die lediglich Beweismittel eines hängigen Verfahrens darstellen; vgl. auch BGE 147 I 47 E. 3.4).

Somit weisen rein administrative Unterlagen oder verwaltungsrechtliche Verträge grundsätzlich keinen verfahrensbezogenen Charakter im Hinblick auf ein konkretes Strafverfahren auf. Sie stellen keine Ermittlungs- oder Verfahrensakten dar und fallen folglich in der Regel nicht unter die Ausnahmerebestimmung von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ.

5.4 Nach dem Ausgeführten hält die Auffassung der Vorinstanz, sämtliche ersuchten Dokumente seien als Strafakten im engeren Sinn vom BGÖ ausgenommen, nicht stand. Bei rein administrativen Unterlagen oder verwaltungsrechtlichen Verträgen – wie bei Dienstleistungsverträgen oder Honorarabrechnungen der ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte – dürfte dies regelmässig nicht der Fall sein. Gleiches dürfte für Mandate mit externen Kommunikationsberatern oder für Verträge mit juristischen Hilfspersonen gelten; sie sind verwaltungsrechtlicher Natur und stellen keine Ermittlungs- oder Verfahrensakten im oben dargelegten Sinn dar. Soweit eine Beeinträchtigung eines Strafverfahrens ausnahmsweise bejaht wird, hat die Vorinstanz zu prüfen, ob ein teilweiser Zugang – etwa durch Schwärzungen – möglich ist. Falls hingegen ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte die Vorinstanz über

Untersuchungshandlungen und Beweiserhebungen im Vorverfahren unterrichten – etwa über konkrete Ermittlungsschritte, Beweisaufnahmen oder den Fortgang der Strafuntersuchung – dürften diese Mitteilungen genügend mit dem Strafverfahren im Zusammenhang stehen und im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen sein.

Gestützt auf Art. 3 Abs. 1 BGÖ und mit der Begründung, das BGÖ sei nicht anwendbar, hätte die Vorinstanz die Einsicht in die streitgegenständlichen Dokumente dem Beschwerdeführer daher nicht verweigern dürfen. Dessen Zugangsgesuch fällt in den sachlichen Geltungsbereich des BGÖ und ist somit nach diesem Gesetz zu beurteilen. Es ist Aufgabe der fachkundigen Vorinstanz und nicht der Rechtsmittelbehörde, sich erstinstanzlich mit den hier strittigen Sach- und Rechtsfragen unter Berücksichtigung der Parteivorbringen auseinanderzusetzen. Die Vorinstanz wird das Zugangsgesuch danach zu prüfen haben, ob die Bekanntmachung des jeweiligen Dokuments den Verlauf eines hängigen Strafverfahrens oder vorbereitende Handlungen tatsächlich zu beeinflussen vermag. Sie hat konkret und präzise darzulegen, inwiefern bei einem bestimmten Dokument eine Beeinträchtigung droht. Mit Blick auf den Ermessensspielraum sowie zur Wahrung des Instanzenzugs ist daher allein ein kassatorischer Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts angezeigt.

5.5 Da die Vorinstanz die Anwendbarkeit des BGÖ auf das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers verneinte, unterliess sie es zu prüfen, ob die Einsichtnahme gestützt auf Art. 7 ff. BGÖ einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern ist. Die Angelegenheit ist daher zur weiteren Prüfung des Gesuchs und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG; vgl. Urteil des BVGer A-816/2019 vom 9. April 2020 E. 5). Die Vorinstanz wird zu beurteilen haben, ob eine Ausnahme nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ gegeben ist, und – falls sie dies verneint – gestützt auf Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 BGÖ eine Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang und dem privaten Interesse an dessen Verweigerung vorzunehmen haben.

5.6 Die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 1. März 2024 ist demnach aufzuheben und die Beschwerde ist in diesem Punkt gutzuheissen.

6.

Vorliegend erlauben die im Recht liegenden Akten eine ausreichende Würdigung des Sachverhalts. Der prozessuale Antrag des Beschwerdeführers,

dass die Vorinstanz zu verpflichten sei, die genannten Dokumente dem Gericht für die Dauer des Verfahrens vollständig vorzulegen, ist daher abzuweisen.

7.

7.1 Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden. Die Verfahrenskosten sind in der Regel der unterliegenden Partei aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG) und die obsiegende Partei hat Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Im Fall einer Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz mit noch offenem Verfahrensausgang gilt die beschwerdeführende Partei praxisgemäss als obsiegend, unabhängig davon, ob die Rückweisung beantragt wurde (Urteil des BVerger A-816/2019 vom 9. April 2020 E. 7). Dem Beschwerdeführer sind daher keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– ist ihm zurückzuerstatten. Die Vorinstanz trägt nach Art. 63 Abs. 2 VwVG keine Kosten.

7.2 Des Weiteren ist davon abzugehen, dem nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer eine Parteientschädigung zuzusprechen. Es ist weder davon auszugehen, dass ihm massgebende Kosten erwachsen sind (Art. 64 Abs. 1 VwVG) noch hat er solche geltend gemacht.

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Die angefochtene Verfügung wird im Sinne der Erwägungen aufgehoben (E. 4 und E. 5). Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen. Die Sache wird zu neuer Entscheidung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Dem Beschwerdeführer wird der Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Der Beschwerdeführer hat dem Bundesverwaltungsgericht seine Kontoverbindung bekannt zu geben.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz und den EDÖB.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Alexander Mistic

Mathilda Mauch

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:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- den EDÖB (zur Kenntnis)