



EDÖB-D-74253501/113 / Hehemann

Bern, 2. März 2026

Empfehlung nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes

im Schlichtungsverfahren zwischen

**Martin Steiger
(Antragsteller)**

und

Nachrichtendienst des Bundes NDB

I Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Antragsteller (Privatperson) hat am 15. November 2025 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Nachrichtendienst des Bundes (NDB) Zugang ersucht zu "fünf Briefen, die Ihr Direktor in einem Interview [...] erwähnte." Der Antragsteller zitierte zur Identifikation der Dokumente ein Interview des ehemaligen Direktors des NDB, in dem dieser erklärte, er habe "fünf Briefe erhalten von den Direktoren grosser Nachrichtendienste für den ausserordentlichen Beitrag, den die Schweiz für die Sicherheit geleistet haben."¹
2. Am 8. Dezember 2025 nahm der NDB zum Zugangsgesuch Stellung und verweigerte den Zugang vollständig: Die Behörde machte geltend, dass der NDB gegenüber seinen Partnerbehörden verpflichtet sei, "ausgetauschte Informationen zu schützen und absolut vertraulich zu behandeln." Zweifel an der Vertraulichkeit stelle das "gegenseitige Vertrauen in Frage", was in der "Praxis rasch negative Auswirkungen auf den Umfang und die Qualität des nachrichtendienstlichen Informationsaustauschs" habe. Der NDB könne zudem ohne die "partnerdienstlichen Informationen" seine Rolle nicht auftragskonform wahrnehmen. Einen Vertrauensverlust der Partnerdienste und folglich eine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz gelte es "mit allen Mitteln zu vermeiden." Art. 7 Abs. 1 Bst. c und d BGÖ gelangten zur Anwendung. Des Weiteren stützte der NDB die Zugangsverweigerung auf Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ, da durch eine Herausgabe der Briefe Inhalte offengelegt würden, "die die Aufgabenerfüllung des NDB gefährden könnten". Die Schreiben geben Aufschlüsse über aktuelle Operationen und die Zusammenarbeit von

¹ NZZ vom 25. Oktober 2025, "Der Chef des Nachrichtendienstes warnt: 'Wir müssen der Demokratie Sorge tragen, sonst verschwindet sie', abrufbar unter: [Nachrichtendienst-Chef Dussey warnt: Demokratie unter Druck](#) (zuletzt besucht am 12.02.2026).

Partnerdiensten. Auch bestehe das Risiko, dass die "nachrichtendienstliche[n] Arbeitsweisen und -methoden" bekannt gemacht werden könnten. Schliesslich bestehe laut NDB auch kein milderer Mittel zur vollständigen Zugangsverweigerung, da "ohne Totalschwärzungen der Schreiben weiterhin eine Identifizierung der ausländischen Partnerdienste möglich wäre."

3. Mit Schreiben vom 10. Dezember 2025 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein, der diesem am 15. Dezember 2025 zugestellt wurde.
4. Mit Schreiben vom 16. Dezember 2025 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags den NDB dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
5. Am 9. Januar 2026 reichte der NDB in erstreckter Frist eine Stellungnahme ein, die im Wesentlichen mit seiner Stellungnahme an den Antragsteller (Ziff. 2) übereinstimmte. Ergänzend machte der NDB gegenüber dem Beauftragten Ausführungen zum Schadenspotenzial für die Schweiz durch die Bekanntgabe der ersuchten Dokumente. Unter anderem hielt die Behörde fest, dass die Bekanntgabe "unmittelbare Auswirkungen auf die Qualität und Menge der ausgetauschten sicherheitsrelevanten Informationen" habe. Zudem verwies der NDB auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts, in der "die Notwendigkeit der Vertrauenswürdigkeit bundesgerichtlich bestätigt" wurde.² Das Bundesgericht sei zum Schluss gekommen, dass "bei einer Veröffentlichung der ersuchten Informationen **der Vertrauensverlust bei den Partnerdiensten erheblich wäre** [Hervorhebungen im Original]." Die Ausgangslage im Urteil sei mit dem vorliegenden Sachverhalt vergleichbar. Zur Anwendbarkeit von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ äusserte sich der NDB gegenüber dem Beauftragten nicht.
6. Am 10. Februar 2026 fand eine Schlichtungsverhandlung statt, in welcher sich die Parteien nicht einigen konnten. Der Beauftragte nahm im Vorgang zur Sitzung Einsicht in die ersuchten Dokumente.
7. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und des NDB sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

II Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:

A. Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

8. Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim NDB ein. Dieser verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Der Antragsteller ist als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
9. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.³ Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

² Urteil des BGer 1C_257/2022 vom 7. Juni 2023.

³ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.

B. Materielle Erwägungen

10. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.⁴
11. Gegenstand des vorliegenden Schlichtungsverfahrens ist der Zugang zu Briefen von Vorstehenden anderer Nachrichtendienste mit Lob für den NDB (Ziff. 1).
12. Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten.⁵ Die betroffene Behörde hat amtliche Dokumente zugänglich zu machen oder die verlangte Auskunft zu erteilen, es sei denn, sie kann nachweisen, dass ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ erfüllt ist, ein besonderer Fall von Art. 8 BGÖ vorliegt oder die Privatsphäre resp. Personendaten (Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 BGÖ) zu schützen sind. Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten obliegt der zuständigen Behörde bzw. einer (angehörten) Drittperson.⁶ Misslingt der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.⁷
13. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann insbesondere aus einem der in Art. 7 Abs. 1 BGÖ genannten Gründe eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden. Nach der Rechtsprechung muss die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung der jeweiligen öffentlichen oder privaten Interessen zwar nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch darf eine Gefährdung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen; zudem muss diese ernsthaft sein, weshalb eine bloss geringfügige oder unangenehme Konsequenz nicht als Beeinträchtigung gelten kann. Eine eigentliche Interessenabwägung ist nicht vorzunehmen. Vielmehr hat der Gesetzgeber diese bereits vorweggenommen, indem er in Art. 7 Abs. 1 BGÖ in abschliessender Weise die Gründe aufzählt, aus denen das Geheimhaltungs- das Transparenzinteresse überwiegen kann.⁸ Liegt ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ vor, darf der Zugang nicht ohne Weiteres verweigert werden, sondern es ist im Einzelfall zu prüfen, ob gegebenenfalls in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV) ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzen, Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub.⁹
14. Der NDB stützt die Zugangsverweigerung zu den ersuchten Dokumenten in der Hauptsache auf Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ (Beeinträchtigung der inneren und äusseren Sicherheit) und Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ (Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz). Da der NDB die Argumentation für die beiden Ausnahmegründe verknüpft, prüft der Beauftragte die beiden Ausnahmen nachfolgend ebenfalls gemeinsam.
15. Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn durch seine Gewährung die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann. Gemäss der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz betrifft diese Ausnahmebestimmung in erster Linie die Tätigkeit des Polizei-, Zoll-, Nachrichten- und Militärwesens und bezweckt die Geheimhaltung von Massnahmen zum Erhalt der Handlungsfähigkeit der Regierung in ausserordentlichen Lagen, zur Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung, Informationen über technische Einzelheiten oder den Unterhalt von Rüstungsgütern oder Informationen, deren Zugänglichmachung zu einer Beeinträchtigung der Sicherheit wichtiger Infrastrukturen oder gefährdeter Personen führen würde.¹⁰ Dabei ist nach der Rechtsprechung¹¹ nicht die Abgrenzung nach den tätigen Behörden massgeblich, sondern die Abgrenzung von gefährdeten Interessen und Rechtsgütern. Sicherheit ist hierbei sowohl als Unverletzlichkeit der Rechtsgüter der Einzelnen als auch des Staates und seiner Einrichtungen sowie der Rechtsordnung insgesamt zu verstehen. Die innere und äussere Sicherheit der Schweiz kann durch Angriffe

⁴ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli's Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

⁵ BGE 142 II 340 E. 2.2.

⁶ Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.2.

⁷ Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1 m.H.

⁸ Urteil des BVGer A-2565/2020 vom 17. Januar 2022 E. 3.1.

⁹ Urteil des BVGer A-2565/2020 vom 17. Januar 2022 E. 3.4.

¹⁰ BBl 2003 2009.

¹¹ Urteil des BVGer A-407/2019 vom 14. Mai 2020 E. 5.1 m.w.H.

und Bedrohungen wie Kriminalität im Allgemeinen, Extremismus und Terrorismus sowie militärische und nachrichtendienstliche Aktivitäten gefährdet sein. Von der Bestimmung erfasst wird ebenfalls der Schutz von sicherheitsrelevanten Informationen im Zusammenhang mit kritischen Infrastrukturen der Landesversorgung wie informations-, kommunikations- und energietechnischen Einrichtungen. Allerdings muss nach der Rechtsprechung¹² selbst bei legitimen Sicherheitszwecken sorgfältig geprüft werden, ob die Offenlegung der verlangten Dokumente die öffentliche Sicherheit ernsthaft gefährden könnte. Dabei ist den Behörden ein grosser Interpretationsspielraum einzuräumen, ob eine Bekanntgabe von Informationen die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden könnte.¹³ Als Leitlinie der Prüfung dient dabei das Kriterium, wie weit es verantwortbar ist, dass über die Bekanntgabe von Informationen, die danach auch der gesamten Öffentlichkeit offen stünden, Zugang zu Wissen besteht, das sich in unerwünschter bzw. für die innere Sicherheit der Schweiz nachteiliger Weise nutzen liesse.

16. Die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ gilt, wenn durch die Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können. Dies betrifft auch Informationen, die mit anderen Staaten ausgetauscht werden bzw. von diesen stammen und an denen gegebenenfalls diese ausländischen Staaten ein Geheimhaltungsinteresse haben können.¹⁴ Grundsätzlich können alle Bereiche der auswärtigen Beziehungen, in denen amtliche Informationen anfallen, an deren Bekanntwerden der Bund kein Interesse hat, davon erfasst werden. So kann es sich um rechtliche, politische, wirtschaftliche, kulturelle, soziale oder militärische (etc.) Beziehungen handeln. Neben eigenen Dokumenten können auch jene von ausländischen Behörden, Unternehmen oder ausländischen Staatsangehörigen betroffen sein. Die Beeinträchtigung kann sich direkt aus der Offenlegung der Information ergeben oder indirekt aus der Verärgerung eines Staates angesichts der Veröffentlichung der Information, die ihn oder seine Staatsangehörigen betreffen.¹⁵ Die befürchtete Beeinträchtigung bei Offenlegung der Daten muss allerdings erheblich sein und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintritt bestehen.¹⁶
17. Zu bedenken ist im Zusammenhang mit der Anwendbarkeit von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ, dass es nach der Rechtsprechung in der Natur von Entscheiden politischen und insbesondere aussenpolitischen Gehalts liegt, dass sie der justiziellen Kontrolle nur bedingt zugänglich sind, da sie gerade nicht allein auf rechtlichen, sondern zum Teil auf politischen Kriterien beruhen. Die gerichtlichen Instanzen üben bei der Überprüfung solcher Entscheide eine gewisse Zurückhaltung. Diese bezieht sich allerdings nicht auf die rechtliche Beurteilung der Streitsache. Erfasst wird einzig die politische Opportunität des Entscheides. Auch dafür gilt jedoch nicht ein völliger Freipass für die Exekutivbehörden, sondern deren Entscheide müssen insgesamt, auch soweit Zurückhaltung geboten ist, zumindest nachvollziehbar sein und haben sachlich zu bleiben. Die Exekutivbehörden müssen ihren Beurteilungsspielraum pflichtgemäss nutzen.¹⁷
18. Vorliegend handelt es sich um Dokumente, die der NDB von Partnerdiensten erhalten hat. Laut NDB geben diese Schreiben Aufschlüsse über aktuelle Operationen und Zusammenarbeiten von Partnerdiensten. Nach Ansicht des Beauftragten weisen die darin enthaltenen Informationen ohne Weiteres eine Relevanz für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz sowie einen aussenpolitischen Gehalt auf, weshalb dem NDB bei der Beurteilung über die Zugänglichkeit der verlangten Dokumente gemäss Rechtsprechung ein Ermessensspielraum zuzugestehen ist.¹⁸ Die Einschätzung des NDB, wonach die Offenlegung der verlangten Informationen die innere und äussere Sicherheit sowie die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit erheblich beeinträchtigen kann, hat der NDB gegenüber dem Beauftragten vorliegend in seiner ergänzenden Stellungnahme (Ziff. 5) sowie anhand der betroffenen Inhalte hinreichend plausibel dargelegt.

¹² Urteil des BVerG A-407/2019 vom 14. Mai 2020 E. 5.1 m.w.H.; Urteil des BVerG 1C_257/2022 vom 7. Juni 2023 E. 6.3.

¹³ Urteil des BVerG 1C_257/2022 vom 7. Juni 2023 E. 6.3.

¹⁴ Urteil des BVerG 1C_462/2018 vom 17. April 2019 E. 5.2.

¹⁵ Empfehlung EDÖB vom 10. November 2014: BJ / Korrespondenz, Ziffer 40.

¹⁶ Urteil des BVerG A-4494/2020 vom 20. April 2021 E. 5.2 m.H.

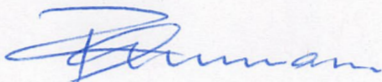
¹⁷ Urteil des BVerG 1C_462/2018 vom 17. April 2019 E. 5.4; BGE 142 II 313 E.4.3

¹⁸ Vgl. Urteil des BVerG A-746/2016 vom 25. August 2016 E. 5.5.4.f.

19. Sofern ein Ausnahmetatbestand vorliegt, ist im Einzelfall zu prüfen, ob in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV) ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt nach Es ist ein eingeschränkter, das heisst teilweiser Zugang zu den Informationen im Dokument zu gewähren, welche nicht geheim zu halten sind, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzung, Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub.¹⁹ Vorliegend macht der NDB geltend, dass ein Teilzugang nicht möglich sei, da "ohne Totalschwärzungen der Schreiben weiterhin eine Identifizierung der ausländischen Partnerdienste möglich wäre", z.B. aufgrund der verwendeten Sprache und des Formats. Der Beauftragte folgt der Ansicht des NDB, dass vorliegend kein milderes Mittel zur vollständigen Zugangsverweigerung offensichtlich ist.
20. Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis: Der NDB kann an seiner Zugangsverweigerung festhalten.

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

21. Der Nachrichtendienst des Bundes kann an seiner Zugangsverweigerung festhalten.
22. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Nachrichtendienst des Bundes den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
23. Der Nachrichtendienst des Bundes erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
24. Der Nachrichtendienst des Bundes erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
25. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
26. Die Empfehlung wird eröffnet:
- Einschreiben mit Rückschein (R)
Martin Steiger (Antragsteller)
Florastrasse 1
8008 Zürich
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Nachrichtendienst des Bundes
Papiermühlestrasse 20
3003 Bern



Reto Ammann
Leiter Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip



Lena Hehemann
Juristin Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip

¹⁹ Urteil des BVGer A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 3.3.2.