



Abteilung I
A-4286/2022

Urteil vom 20. April 2026

Besetzung

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

Parteien

Digitale Gesellschaft,
Beschwerdeführerin,

gegen

Nachrichtendienst des Bundes NDB,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten.

Sachverhalt:**A.**

Mit Schreiben vom 3. April 2022 ersuchte die Digitale Gesellschaft (nachfolgend: Gesuchstellerin) den Nachrichtendienst des Bundes NDB gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ, SR 152.3) und unter Verweis auf einen Bericht der unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten AB-ND um Zugang zu den zwei Dokumenten «Bearbeitungsreglement» und «Rechtsgrundlagenanalyse», beide betreffend das Projekt «Gesichtserkennungssystem».

B.

Der Nachrichtendienst des Bundes NDB verwies mit E-Mail vom 25. April 2022 an die Gesuchstellerin zunächst auf Art. 67 des Nachrichtendienstgesetzes (NDG, SR 121). Demnach gelte das Öffentlichkeitsgesetz nicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend die Informationsbeschaffung durch den Nachrichtendienst des Bundes NDB. Davon sei auch hier auszugehen. Zwar handle es sich bei der verwendeten Software um eine blossе Suchmaschine, mit welcher bereits gespeicherte Daten durchsucht würden. Die Software ermögliche es jedoch, Schlüsselmerkmale einer Person zu erfassen. Auf diese Weise könnten aus bereits vorhandenen Daten neue Erkenntnisse gewonnen werden, womit die Software zur Gesichtserkennung der Informationsbeschaffung diene und folglich vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen sei. Ohnehin würden die betreffenden Dokumente unter die Ausnahmetatbestände gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz fallen. Selbst wenn dieses mithin anwendbar wäre, müsste der Zugang verweigert werden.

C.

C.a Die Gesuchstellerin reichte am 13. Juni 2022 beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB (nachfolgend: EDÖB) einen Antrag auf Schlichtung ein.

C.b Der Nachrichtendienst des Bundes NDB nahm mit Schreiben vom 3. Juni 2022 zum Schlichtungsantrag Stellung und reichte dem EDÖB die vom Zugangsgesuch umfassten zwei Dokumente ein. Er hielt zudem an seiner Auffassung fest, wonach mit der betreffenden Software zur Gesichtserkennung bisher nicht erschliessbare und daher neue Informationen aus bereits gespeicherten Daten gewonnen werden können. Die Suchmaschine diene mithin der Informationsbeschaffung, was zur Folge habe, dass die zwei Dokumente, das Bearbeitungsreglement und die Rechts-

grundlagenanalyse, vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen seien. Selbst wenn das Öffentlichkeitsgesetz anwendbar wäre, müsste jedoch der Zugang verweigert werden; mit dem Bekanntwerden von Informationen (insbes. operative und technische Fähigkeiten) über die Anwendung der Software zur Gesichtserkennung würde die Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen – hier die Informationsbeschaffung – beeinträchtigt und (damit) die innere und äussere Sicherheit gefährdet, weshalb das Informationszugangsgesuch unter die im Öffentlichkeitsgesetz vorgesehenen Ausnahmen falle.

C.c Nach Durchführung der Schlichtungsverhandlung empfahl der EDÖB am 3. August 2022, es sei der Zugang zu den zwei Dokumenten zu gewähren.

Zur Begründung erwog der EDÖB zusammengefasst, bei der Software zur Gesichtserkennung handle es sich um eine Software zum Durchsuchen und damit zur Bearbeitung bereits vorhandener Daten und nicht um ein Instrument zur Informations*beschaffung* gemäss dem 3. Kapitel des Nachrichtendienstgesetzes. Das Zugangsgesuch sei daher nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes zu beurteilen; die Spezialbestimmung gemäss Art. 67 NDG, wonach das Öffentlichkeitsgesetz nicht gelte für den Zugang zu Dokumenten betreffend die Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz, sei nicht anwendbar. Zudem würden sich aus den beiden Dokumenten lediglich allgemeine Angaben zur gesetzlichen Grundlage der Gesichtserkennung und zur Anwendung der Software ergeben. Unter diesen Umständen sei nicht davon auszugehen, dass mit dem Zugang zu den zwei Dokumenten die Gesichtserkennung und damit die Durchführung einer konkreten behördlichen Massnahme beeinträchtigt werde. Ebenso wenig lege der Nachrichtendienst des Bundes NDB dar, inwieweit der Zugang zu den beiden Dokumenten die innere oder äussere Sicherheit ernsthaft gefährden könne.

C.d Mit Verfügung vom 23. August 2022 wies der Nachrichtendienst des Bundes NDB das Begehren der Gesuchstellerin um Zugang zu den zwei Dokumenten «Bearbeitungsreglement» und «Rechtsgrundlagenanalyse» ab.

Zur Begründung hielt der Nachrichtendienst des Bundes NDB unter Verweis auf die Gesetzesmaterialien zusammengefasst fest, dem Öffentlichkeitsgesetz seien lediglich reine Verwaltungsgeschäfte des Nachrichtendienstes unterstellt, wohingegen sämtliche Dokumente, welche die Be-

schaffung von Informationen betreffen würden, vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen seien. Letzteres treffe auch hier zu; beide Dokumente würden darlegen, wie der Nachrichtendienst des Bundes mittels einer Software zur Gesichtserkennung Informationen beschaffe. Das Zugangsgesuch falle daher nicht in den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes. Zudem würden die zwei Dokumente die verwendete Software zur Gesichtserkennung und deren Einsatz detailliert beschreiben, so dass Rückschlüsse auf die Resultate möglich seien. Hinzu komme, dass jede Software ihre Schwachstellen habe und die Kenntnis dieser Schwachstellen den zielgerichteten Einsatz einer Software verunmöglichen oder zumindest erschweren könne. Der Zugang zu den zwei Dokumenten würde somit auch die innere und äussere Sicherheit gefährden. Selbst wenn das Gesuch in den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fallen würde, wäre es daher aufgrund entgegenstehender öffentlicher Interessen abzuweisen.

D.

Mit Schreiben vom 22. September 2022 erhob die Gesuchstellerin (nachfolgend: Beschwerdeführerin) gegen die Verfügung des Nachrichtendienstes des Bundes NDB (nachfolgend: Vorinstanz) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, es sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und es sei ihr der Zugang zu den zwei Dokumenten «Bearbeitungsreglement» und «Rechtsgrundlagenanalyse» zu gewähren.

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör; die Vorinstanz habe ihre Verfügung unzureichend begründet. Sie ist sodann in der Sache der Ansicht, die Bestimmung von Art. 67 NDG sei hier nicht anwendbar. Das Nachrichtendienstgesetz unterscheide zwischen Informationsbeschaffung und Informationsbearbeitung und nehme in Art. 67 einzig Dokumente betreffend die Informationsbeschaffung vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes aus. Mit der Anwendung der Software zur Gesichtserkennung würden – wovon auch der EDÖB ausgehe – keine Informationen beschafft, sondern bereits beschaffte Informationen bearbeitet. Zudem fehle es für den Einsatz der Software zur Gesichtserkennung an einer gesetzlichen Grundlage. Dies habe bereits die unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten AB-ND festgestellt; das Gesetz lege nicht fest, ob, unter welchen Voraussetzungen und zu welchem Zweck die Vorinstanz eine solche Software zur Gesichtserkennung einsetzen dürfe. Selbst wenn es sich also bei der Software um ein Mittel zur Informationsbeschaffung handeln sollte, sei Art. 67 NDG mangels Rechtmässigkeit der Informations-

beschaffung nicht anwendbar. Aus demselben Grund könnten dem Zugang zu den zwei Dokumenten auch keine berechtigten öffentlichen Interessen im Sinne der im Öffentlichkeitsgesetz geregelten Ausnahmetatbestände entgegenstehen.

E.

Die Vorinstanz schliesst mit Vernehmlassung vom 21. November 2022 auf Abweisung der Beschwerde.

Zur Begründung verweist die Vorinstanz zunächst auf die angefochtene Verfügung. Ergänzend führt sie aus, dass – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin – die Datenbeschaffung und die Datenbearbeitung nicht im Sinne unterschiedlicher Vorgänge voneinander abgegrenzt werden könnten. Zudem seien hier die Begriffe Daten und Informationen nicht synonym zu verwenden; Informationen würden aussagen, wie Daten in einem bestimmten Kontext zu verstehen seien. Die Vorinstanz hielt sodann fest, dass sie kein System zur anlasslosen Gesichtserkennung einsetze. Die betreffende Software ermögliche vielmehr einen Gesichtsabgleich im Rahmen der gesetzlichen Aufgabenbereiche und Informationssysteme sowie anhand bereits beschaffter Daten. Bei der Software zur Gesichtserkennung handle es sich mithin um ein Mittel zur *Informations*beschaffung mit der Folge, dass die betreffenden Dokumente nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterstünden. Dies entspreche auch der gesetzlichen Regelung zum Schutz technischer Quellen. Zudem bestehe mit der gesetzlichen Erlaubnis, auch besonders sensible Personendaten bearbeiten zu dürfen, eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Informationsbeschaffung beziehungsweise Datenbearbeitung.

F.

Die Beschwerdeführerin hält mit Replik vom 24. Dezember 2022 an ihren Rechtsbegehren und an ihrer Beschwerdebegründung fest. Sie bleibt insbesondere bei ihrer Auffassung, wonach für die Bearbeitung von Daten im Rahmen der Gesichtserkennung und damit von biometrischen Daten eine ausdrückliche gesetzliche Regelung fehle. Die Anwendung einer Software zur Gesichtserkennung sei nicht in hinreichendem Mass vorhersehbar und erfolge widerrechtlich. Vor diesem Hintergrund könne kein berechtigtes öffentliches Interesse daran bestehen, der Beschwerdeführerin den Zugang zu den beiden Dokumenten zu verweigern.

G.

Die Vorinstanz reichte am 27. Februar 2023 eine ergänzende Vernehmlassung ein.

Die Vorinstanz hält unter Verweis auf die Materialien fest, dass die Beschaffung und die Bearbeitung von Daten beziehungsweise Informationen im Nachrichtendienstgesetz zwar in unterschiedlichen Kapiteln geregelt seien, dieser Regelungsansatz jedoch darin begründet liege, dass die Beschaffung von Daten für einen Nachrichtendienst von grundlegender Bedeutung sei. Jedenfalls dürfe daraus nicht der Schluss gezogen werden, die Bestimmung von Art. 67 NDG beziehe sich gesetzessystematisch einzig auf die Informationsbeschaffung gemäss dem 3. Kapitel. Der Begriff der Informationsbeschaffung im Sinne von Art. 67 NDG sei vielmehr umfassend zu verstehen. Die Vorinstanz ist sodann der Ansicht, dass die Frage, ob sich der Einsatz der Software zur Gesichtserkennung auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage stützen lasse, ausserhalb des Streitgegenstands liege. Ohnehin würden jedoch Gesetz und Verordnung eine hinreichende gesetzliche Grundlage für den Einsatz der Software bilden.

H.

Die Beschwerdeführerin reichte am 23. März 2023 ihre Schlussbemerkungen ein. Sie hält darin insbesondere an ihrer Auffassung fest, wonach sich der Einsatz der Software zur Gesichtserkennung auf keine hinreichende gesetzliche Grundlage stützen lasse und daher rechtswidrig sei. Unter diesen Umständen sei die Bestimmung von Art. 67 NDG nicht anwendbar; eine Ausnahme vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes könne entsprechend dem Gesetzmässigkeitsprinzip einzig dann gegeben sein, wenn die Informationsbeschaffung rechtmässig erfolge.

I.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügun-

gen 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. Das Bundesverwaltungsgericht 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 vorwiegend 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 sachlich und funktional 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 23. August 2022 das Gesuch der Beschwerdeführerin um Zugang zu zwei 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 entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition; es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich der unrichtigen und unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehlern bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht stellt sodann den rechtserheblichen Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflichten 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 Parteibehörden gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

Die Beschwerdeführerin rügt in formeller Hinsicht (sinngemäss), die Vorinstanz habe ihren Entscheid über das Zugangsgesuch unzureichend begründet; sie habe die zwei unterschiedlichen Dokumente zusammen beurteilt und in ihrer Begründung zu Unrecht nicht zwischen den zwei Dokumenten differenziert. Damit habe die Vorinstanz den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt.

Die Parteien haben im Verwaltungsverfahren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 VwVG; vgl. auch Art. 29 Abs. 2 BV). Aus dem Verfahrensgrundrecht folgt unter anderem die Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen (so ausdrücklich Art. 35 Abs. 1 VwVG). Die Behörde muss in erkenn- und nachvollziehbarer Weise die Überlegungen nennen, von denen sie sich bei ihrem Entscheid hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. Welchen Anforderungen eine Begründung in materieller Hinsicht zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen zu bestimmen (BGE 148 III 30 E. 3.1 und Urteile des BGer 1C_311/2022 vom 15. Januar 2024 E. 3.2 und 1C_328/2020 vom 22. März 2022 E. 3.3.2, je mit Hinweisen).

Die Vorinstanz legt in der angefochtenen Verfügung dar, sowohl das Bearbeitungsreglement als auch die Rechtsgrundlagenanalyse würden die zur Gesichtserkennung verwendete Suchmaschine beschreiben. Die zwei

Dokumente seien miteinander verknüpft und würden aus diesem Grund zusammen beurteilt. Zudem ergibt sich aus der angefochtenen Verfügung, dass die Vorinstanz den Begriff der Informationsbeschaffung im Anwendungsbereich von Art. 67 NDG weit versteht. Der Zugang zu den zwei Dokumenten, die beide die Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz betreffen würden, sei daher vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen und das Gesuch daher abzuweisen. Im Sinne einer Eventualbegründung für den Fall, dass die Dokumente gleichwohl dem Öffentlichkeitsprinzip unterstünden, ging die Vorinstanz sodann auf die Ausnahmetatbestände gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz ein. Sie hielt – wiederum mit der Ansicht, dass beide Dokumente Angaben zur Informationsbeschaffung enthalten – fest, der Zugang zu den beiden Dokumenten beeinträchtige die zielkonforme Durchführung behördlicher Massnahmen und könne zudem die innere und äussere Sicherheit gefährden.

Die angefochtene Verfügung enthält somit die wesentlichen Überlegungen, von denen sich die Vorinstanz bei ihrer Entscheidung hat leiten lassen; sie legt insbesondere dar, weshalb sie die zwei Dokumente zusammen beurteilt hat. Ob die Begründung in der Sache zutrifft, ist im Rahmen der nachfolgenden materiellen Beurteilung zu überprüfen. Die Rüge, die Vorinstanz habe den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt, erweist sich somit als unbegründet.

4.

Die Vorinstanz wies das Gesuch der Beschwerdeführerin um Zugang zu amtlichen Dokumenten ab. 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. Selbst wenn das Öffentlichkeitsgesetz anzuwenden wäre, sei der Zugang aufgrund entgegenstehender öffentlicher Interessen zu verweigern.

Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber in ihrer Beschwerde geltend, das Nachrichtendienstgesetz unterscheide zwischen Informationsbeschaffung und der weiteren Bearbeitung von Daten beziehungsweise Informationen und nehme in Art. 67 NDG nur Dokumente betreffend die Informationsbeschaffung vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes aus. Mit der Software zur Gesichtserkennung würden jedoch keine Daten beschafft, sondern bereits beschaffte Daten erneut bearbeitet. Die Bestimmung von Art. 67 NDG sei daher nicht anwendbar. Ohnehin

verfüge die Vorinstanz für die Verwendung einer Software zur Gesichtserkennung über keine (hinreichende) gesetzliche Grundlage. Die Datenbearbeitung sei daher widerrechtlich. Auch aus diesem Grund könne der Zugang zu den zwei Dokumenten nicht als vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen gelten und es stünden diesem auch keine berechtigten öffentlichen Interessen entgegen. Der Zugang sei daher entsprechend der Empfehlung des EDÖB gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz 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 werden sodann die Vorbringen der Beschwerdeführerin zu prüfen sein (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). Dadurch soll der demokratische Charakter der Institutionen und das Vertrauen der Bürger in die Behörden gestärkt und gleichzeitig die Kontrolle der Verwaltung verbessert werden (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 BVerwG 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 ist vielmehr, ob dem Dokument ein Informationsgehalt beigegeben werden kann, weil es über einen informativen Inhalt verfügt, wovon auch dann auszugehen ist, wenn das Dokument (für sich allein) nur beschränkt aussagekräftig und damit 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 bestimmten Informationen vorsieht, ist jeweils durch Auslegung der anwendbaren Bestimmungen 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 sodann 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 unter solchen Umständen nicht vorzunehmen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber 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 nachrichtendienstliche 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 etwa durch Terrorismus oder gewalttätigen Extremismus (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 Me-

dien und öffentlich zugängliche Register, Beobachtungen an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten und menschliche Quellen zur Verfügung (Art. 13 ff. NDG; Botschaft NDG, BBl 2014 2105, 2149).

Der Vorinstanz kann zudem die genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen gemäss Art. 26 Abs. 1 NDG einsetzen. Das Gesetz nennt etwa die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, 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, BBl 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 (vgl. zu den Speichersystemen Art. 36 Abs. 5 und Art. 58 NDG sowie

Art. 66 der Verordnung über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes [VIS-NDB, SR 121.2]). Das Gesetz legt für jedes Informationssystem in den Grundzügen deren Zweck und Inhalt fest (vgl. Art. 49 ff. NDG) und bildet somit formell-gesetzliche Grundlage für die entsprechende Datenbearbeitung. Die Einzelheiten der Datenbearbeitung – unter anderem die Struktur der Informationssysteme, die Voraussetzungen für eine Datenbearbeitung, die Zugriffsrechte, die Aufbewahrungsdauer – finden sich im Verordnungsrecht in der Verordnung über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes geregelt (vgl. Art. 47 Abs. 2 NDG).

Das Nachrichtendienstgesetz enthält schliesslich besondere Bestimmungen über den Datenschutz (Art. 59 ff. NDG) und über die politische Steuerung, die Kontrolle und den Rechtsschutz (Art. 70 ff. NDG). Innerhalb der besonderen Bestimmungen über den Datenschutz regelt Art. 67 NDG die Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip.

7.

7.1 Die Vorinstanz hält zur Begründung ihrer Verfügung zunächst und im Wesentlichen fest, die beiden vom Zugangsgesuch betroffenen Dokumente würden die Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz betreffen. Gemäss Art. 67 NDG finde daher das Öffentlichkeitsgesetz keine Anwendung und das Gesuch sei abzuweisen. Die Beschwerdeführerin ist demgegenüber der Auffassung, Art. 67 NDG sei nicht anwendbar.

Unbestritten und zutreffend ist, dass es sich bei der von der Vorinstanz eingesetzten Software zur Gesichtserkennung nicht um eine Massnahme zur Informationsbeschaffung im Sinne des 3. Kapitels zum Nachrichtendienstgesetz handelt. Vielmehr werden bereits beschaffte Daten im Hinblick auf einen möglichen zusätzlichen Erkenntnisgewinn erneut bearbeitet. Strittig und daher zu prüfen ist, ob auch Dokumente betreffend diese weitere Datenbearbeitung von Art. 67 NDG erfasst und mithin vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen sind.

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

7.2 Das Gesetz ist in erster Linie aus sich selbst heraus auszulegen, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und der ihr 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 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 BVerwG 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 einschliesst. 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. Mit der Software zur Gesichtserkennung würden jedoch keine Informationen beschafft, sondern bereits vorhandene Daten durchsucht, weshalb die besondere Bestimmung von Art. 67 NDG nicht anzuwenden und das Gesuch nach dem Öffentlichkeitsgesetz zu beurteilen sei.

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 Kabelaufklärung – der Dienst für Cyber- und elektromagnetische Aktionen CEA zunächst Daten (vgl. für die Kabelaufklärung Art. 26 Abs. 1 der Nachrichtendienstverordnung [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 Speicher- oder 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 vormalig 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 Öffentlichkeitsgesetz 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 wie bereits erwähnt den primären Auftrag, sicherheitspolitische Bedrohungen gegen die Schweiz frühzeitig zu erkennen und darüber den zuständigen Behörden Bericht zu erstatten. Die betreffenden nachrichtendienstlichen Informationen sind daher in besonderem Mass 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 bereits 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, BBl 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). Insoweit ist 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 es sich dabei um eine besondere Bestimmung im Sinne von Art. 4 Bst. b BGÖ handelt, die vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsieht: Die Bestimmung nimmt amtliche Dokumente betreffend die Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes aus.

Zudem ist dem Begriff der Informationsbeschaffung 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. Die Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip gilt dabei auch für Dokumente, deren Inhalt Rückschlüsse auf Informationsbeschaffung durch die Vorinstanz ermöglicht (vgl. Urteil des BGer 1C_222/2018 vom 21. März 2019 E. 4, insbes. E. 4.5).

8.

8.1 Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, für die Anwendung einer Software zur Gesichtserkennung gebe es keine (hinreichende) gesetzliche Grundlage. Die Informationsbeschaffung durch die Vorinstanz erfolge insoweit widerrechtlich. Unter diesen Umständen könnten die zwei Dokumente, zu denen sie um Zugang ersucht habe, nicht gemäss Art. 67 NDG als vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen gelten. Die Vorinstanz ist demgegenüber der Auffassung, die Beurteilung der Rechtmässigkeit der Anwendung einer Software zur Gesichtserkennung liege ausserhalb des Streitgegenstands.

Im Folgenden ist somit zu prüfen, ob die Anwendung von Art. 67 NDG und damit die Ausnahme vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes voraussetzt, dass die Informationsbeschaffung rechtmässig erfolgt.

8.2

8.2.1 Unter automatisierter Gesichtserkennung versteht man im Allgemeinen die automatisierte Verarbeitung digitaler Bilder, die Gesichter natürlicher Personen enthalten, um diese Personen zu identifizieren, zu kategorisieren oder eine Identifikation zu verifizieren. Hierzu werden in einem ersten Schritt die charakteristischen Gesichtszüge als biometrische Merkmale einer Person erfasst, wobei in der Praxis verschiedene Verfahren und Technologien eingesetzt werden. Es werden beispielsweise die Abstände zwischen definierten Punkten des Gesichts gemessen oder es werden Tiefenkarten des Gesichts, sogenannte Reliefs, erstellt. Aus den Messdaten wird dann geometrisch eine biometrische Schablone des Gesichts generiert, die als sogenanntes Template in Form eines Datensatzes gespeichert wird. Auf diese Weise werden die Gesichtszüge einer natürlichen Person maschinenlesbar gemacht und können mit Schablonen anderer Gesichtsbilder automatisiert abgeglichen werden. In einem zweiten Schritt erfolgt die eigentliche Gesichtserkennung durch einen Abgleich der Templates. Die geometrische Ähnlichkeit der Templates wird mathematisch berechnet; bei einer geometrischen Ähnlichkeit im Bereich einer gewissen Toleranzschwelle gelten die Gesichter als identisch (vgl. SIMMLER/CANOVA, Die Unrechtmässigkeit des Einsatzes automatisierter Gesichtserkennung im Strafverfahren – ein weiterer Beitrag zu einer anhaltenden Debatte, Zeitschrift für Schweizerisches Recht [ZSR] 142/2023 I S. 203–205 mit Hinweisen; STEFAN LEDERGERBER, Automatische Gesichtserkennung im Lichte des Rechts auf Achtung der Privatsphäre, 2023, Rz. 34 ff.; DOMINIKA BLONSKI, Biometrische Daten als Gegenstand des informationellen Selbstbestimmungsrechts, 2015, S. 24–26).

8.2.2 Das Bundesgericht befasste sich im Zusammenhang mit der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) und dem Einsatz von Systemen zur automatisierten (polizeilichen) Datenanalyse bereits mehrfach mit der Zulässigkeit der automatisierten Bearbeitung von Personendaten.

Zu beurteilen war etwa die automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) gemäss dem Gesetz über die Luzerner Polizei. Dabei werden anhand mobiler oder stationärer Geräte die Kontrollschilder

von vorbeifahrenden Fahrzeugen systematisch mittels Kamera erfasst und die Bilder anschliessend in einen Datensatz mit Buchstaben und Ziffern des Kontrollschildes umgewandelt. Anschliessend wird der Datensatz mit einer oder mehrerer Datenbanken abgeglichen, wobei Erfassung und Abgleich automatisiert erfolgen. Je nach Kamera, Gerät und Software können dabei auch weitere Daten erfasst und abgeglichen werden, insbesondere der Zeitpunkt der Kontrolle, der Standort, die Fahrtrichtung und die Fahrzeuginsassen. Erfassung und Auswertung erfolgen weder anlassbezogen noch aufgrund eines konkreten Verdachts und können aus diesem Grund eine abschreckende Wirkung zeigen (sog. «chilling effect»). Das Bundesgericht ging vor diesem Hintergrund davon aus, die automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) beeinträchtige das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) und das Recht auf Privatsphäre (Art. 8 EMRK) in schwerwiegender Weise. Die Beeinträchtigung bedürfe daher einer Grundlage in einem formellen Gesetz (BGE 151 I 137 E. 3.3 mit Hinweisen auf BGE 149 I 218 und BGE 146 I 11).

Das Bundesgericht äusserte sich sodann in grundsätzlicher Weise zu den Anforderungen, die ein System zur automatisierten Erfassung und Bearbeitung von Personendaten erfüllen muss, um den grund- und konventionsrechtlichen Anforderungen zu genügen (BGE 151 I 137 E. 3.3.1 unter Verweis auf BGE 146 I 11):

[...] Um den Garantien von Art. 13 BV zu genügen, müssten die systematische Datenerfassung und -aufbewahrung von angemessenen und wirkungsvollen rechtlichen Schutzvorkehrungen begleitet werden, um Missbrauch und Willkür vorzubeugen. Dafür müsse insbesondere der Verwendungszweck, der Umfang der Erhebung sowie die Aufbewahrung und Löschung der erhobenen Daten hinreichend bestimmt sein. Ferner bedürfe es organisatorischer, technischer und verfahrensrechtlicher Schutzvorkehrungen, soweit sich diese nicht bereits aus der Datenschutzgesetzgebung oder anderen Bestimmungen ergeben (...). Die Reichweite des Datenabgleichs müsse im Gesetz sachbezogen eingegrenzt werden, damit für die Teilnehmenden des Strassenverkehrs vorhersehbar sei, welche Informationen gesammelt, aufbewahrt und mit anderen Datenbanken verknüpft bzw. abgeglichen würden. Die Speicherung der erhobenen Daten habe sich am Verwendungszweck zu orientieren. Bestehe kein Bedarf für eine Weiterverwendung, seien die Daten grundsätzlich unverzüglich und vollständig zu löschen. Eine unbegrenzte Datensammlung auf Vorrat sei unzulässig (...).

Im Weiteren hielt das Bundesgericht unter Verweis auf das Datenschutzrecht fest, biometrische Daten wie Fingerabdrücke und Gesichtserkennungsdaten seien besonders schutzwürdige Personendaten. Werden

mithin Fahrzeuginsassen per Foto zum Zweck der Gesichtserkennung automatisiert erfasst, handelt es sich dabei um eine schwere Beeinträchtigung der betroffenen Grundrechte, konkret des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und (damit) des Rechts auf Privatleben. Eine solche Bearbeitung von Personendaten setzt eine ausdrückliche Erwähnung in einem Gesetz im formellen Sinn voraus (BGE 149 I 218 E. 8.4.1 und 8.8). Dies gilt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch für die weiteren Schritte der Datenbearbeitung. Demnach ist es etwa Aufgabe des Gesetzgebers, diejenigen Daten beziehungsweise Datenbanken zu bestimmen, mit denen im Rahmen der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) ein systematischer Abgleich erforderlich und verhältnismässig ist (BGE 151 I 137 E. 3.6.4; BGE 149 I 218 E. 8.5.1). Zudem hat der Gesetzgeber die Befugnis und die Voraussetzungen zur Anordnung eines solchen Abgleichs zu regeln, die Dauer sowohl der Überwachung als auch der Datenaufbewahrung zu begrenzen und es ist eine periodische Kontrolle der Datenbearbeitung durch eine unabhängige Stelle verbindlich vorzusehen (vgl. BGE 150 I 137 E. 3.6.4 und BGE 149 I 218 E. 8.3.2, 8.7.2 und 8.11).

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hatte ebenfalls bereits Gelegenheit, sich mit dem Einsatz einer Technologie zur Gesichtserkennung zu befassen, wobei er davon ausging, der Einsatz einer solchen Technologie greife in hohem Mass in das Recht auf Achtung des Privatlebens im Sinne von Art. 8 EMRK ein. Er verlangt aus diesem Grund, dass der Anwendungsbereich und die Anwendung der Massnahme hinreichend detailliert im Gesetz geregelt ist und das anwendbare Recht zudem Massnahmen zum Schutz vor Missbrauch vorsieht (Urteil des EGMR *Glukhin gegen Russland* vom 4. Juli 2023, 11519/20, §§ 78 und 82 f.). Die erwähnte bundesgerichtliche Rechtsprechung steht in Einklang mit diesen Vorgaben.

8.2.3 Die unabhängige Aufsichtsbehörde über nachrichtendienstlichen Tätigkeiten AB-ND hat im Bericht über ihre Tätigkeit im Jahr 2021 unter anderem zum Einsatz der Software zur Gesichtserkennung durch die Vorinstanz festgehalten was folgt (unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten AB-ND, Tätigkeitsbericht 2021, S. 24 f., < www.ab-nd.admin.ch > Tätigkeitsberichte > AB-ND Tätigkeitsbericht 2021, abgerufen am 9. April 2026 [Hervorhebung nur hier]):

[...]

Rechtmässigkeit des Gesichtserkennungssystems

Mit Gesichtserkennungssystemen können Personen auf Fotos, Videos oder in Echtzeit bestimmt werden. Die in Datenbeständen vorhandenen Bilder werden auf die Geometrie der erfassten Gesichter analysiert. Die charakteristischen analogen Schlüsselmerkmale werden in einen Satz digitaler Daten – einen Gesichtsabdruck – verwandelt. Dieser ist so einzigartig wie der Fingerabdruck. Solche Daten werden als biometrische Daten bezeichnet. [Fussnote]

Die Gesichtserkennung ist eine neue, aus datenschutzrechtlicher Sicht kontrovers diskutierte Suchmaschine. Da sie im NDB eingesetzt wird, entschloss sich die AB-ND, die Rechtmässigkeit dieses Einsatzes zu untersuchen.

Die AB-ND stellte fest, dass der NDB zu Beginn des Projekts verschiedene Abklärungen zur Rechtmässigkeit veranlasste. Diese Abklärungen wurden zur Erstellung des Bearbeitungsreglements und einer Rechtsgrundlagenanalyse verwendet. Das Projekt entwickelte sich in der Folge weiter, ohne dass der Rechtsdienst oder die Qualitätssicherungsstelle des NDB die Rechtmässigkeit der weiteren Entwicklung noch einmal geprüft hätten.

Mit dem Gesichtserkennungssystem werden nach Ansicht der AB-ND biometrische Daten bearbeitet. Solche Daten werden gemäss dem revidierten ([...]) Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) [Fussnote] als besonders schützenswerte Personendaten eingeordnet. Gemäss Art. 47 Abs. 2 NDG legt der Bundesrat für jedes Informationssystem den Katalog der bearbeiteten Personendaten fest. Er hat dies in der VIS-NDB getan, aber in keinem der dort erwähnten Informationssystemen ist die Bearbeitung biometrischer Daten vorgesehen.

Weiter können mit dem Gesichtserkennungssystem Bilderprofile erstellt werden, die zudem mit Metadaten angereichert werden können. Dies führt nach Ansicht der AB-ND zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen. Gestützt auf diese Überlegungen erliess die AB-ND mehrere Empfehlungen, welche u. a. auch den Einbezug des EDÖB in die weiteren rechtlichen Abklärungen des NDB betrafen.

[...]

8.2.4 Als Bearbeiten von Personendaten gilt jeder Umgang mit Personendaten, unabhängig von den angewandten Mitteln und Verfahren (Art. 3 Bst. e des Datenschutzgesetzes vom 19. Juni 1992 [aDSG, AS 1993 1945]; Art. 70 des Datenschutzgesetzes [DSG, SR 235.1]). Gemäss den Ausführungen der Vorinstanz wird die Software zur Gesichtserkennung zwar nicht anlasslos zur Beschaffung von Daten eingesetzt; die Software diene vielmehr dazu, bereits in zulässiger Weise beschaffte beziehungsweise vorhandene Daten mit dem Ziel eines zusätzlichen Informationsgewinns automatisiert (erneut) zu durchsuchen. Das Erfassen der biometrischen Merkmale einer Person auf der Grundlage etwa eines Fotos stellt jedoch eine Datenbearbeitung dar und beeinträchtigt damit das Recht auf

informationelle Selbstbestimmung. Eine weitere Bearbeitung von Personendaten erfolgt beim Abgleich biometrischer Daten einer Person mit bereits vorhandenen Daten. Gemäss der vorstehend dargestellten bundesgerichtlichen Rechtsprechung wiegt die Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) und (damit) des Rechts auf Achtung des Privatlebens (Art. 8 EMRK) schwer. Dabei ist unerheblich, ob die Grundlagen für das Erfassen biometrischer Daten zuvor rechtmässig beschafft worden sind; das Beschaffen der Personendaten, das Erfassen der biometrischen Merkmale einer Person und der Datenabgleich stellen je eine eigenständige Datenbearbeitung dar, für die mit Blick auf die Schwere der Grundrechtsbeeinträchtigung eine hinreichend bestimmte Grundlage in einem formellen Gesetz erforderlich ist.

Die Vorinstanz ist gemäss Art. 44 Abs. 1 NDG grundsätzlich berechtigt, besonders schützenswerte Personendaten und damit auch biometrische Daten zu bearbeiten (vgl. im neuen Datenschutzrecht ausdrücklich Art. 5 Bst. c Ziff. 4 DSG). Zudem darf die Vorinstanz gemäss Anhang 1 zur VIS-NDB in ihren Informationssystemen Fotos und damit Personendaten bearbeiten, auf deren Grundlage die biometrischen Daten einer Person erfasst werden können. Aus dem Nachrichtendienstgesetz ergibt sich jedoch weder, welche Fotos unter welchen Umständen beziehungsweise aus welchem Anlass zum Erfassen biometrischer Daten verwendet werden dürfen, noch sind Anlass und Reichweite eines darauf folgenden Datenabgleichs im Gesetz sachbezogen eingegrenzt. Erst entsprechende gesetzlichen Vorgaben würden schliesslich eine unabhängige Kontrolle der Datenbearbeitung durch eine unabhängige Behörde ermöglichen. Dem Bundesverwaltungsgericht scheint daher fraglich, ob für den Einsatz der Software zur Gesichtserkennung eine gesetzliche Grundlage besteht und diese in hinreichendem Mass Schutz vor einer missbräuchlichen Datenbearbeitung bietet. So ergibt sich auch aus den Materialien zum Datenschutzgesetz, dass es sich bei Fotografien grundsätzlich nicht um biometrische Daten einer Person handelt und somit aus der Berechtigung zum Bearbeiten von Fotos nicht ohne Weiteres geschlossen werden kann, die Behörde sei auch zum Bearbeiten biometrischer Daten berechtigt (vgl. Botschaft vom 15. September 2017 zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz, BBl 2017 6941, 7020). Zudem war es bisher der Ansatz des Gesetz- beziehungsweise Verordnungsgebers, die Art der an die Beschaffung anschliessenden Datenbearbeitung jedenfalls auf Verordnungsstufe vorhersehbar zu regeln. Entsprechend legt etwa Art. 3 Abs. 7 VIS-NDB fest, dass die Vorinstanz die Daten in ihren Informations- und Spei-

chersystemen mit Hilfe der optischen Zeichenerkennung (OCR-Technik) durchsuchbar machen kann. Eine vergleichbare Grundlage, welche die Vorinstanz zum Erfassen und zur Verwendung biometrischer Daten berechtigen würde, ist nicht ersichtlich.

Die Frage, ob die Informationsbeschaffung anhand der Software zur Gesichtserkennung rechtmässig erfolgt, kann unter Verweis auf die nachfolgenden Erwägungen offen bleiben.

8.3

8.3.1 Das Nachrichtendienstgesetz nimmt in Art. 67 amtliche Dokumente betreffend die Informationsbeschaffung vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes aus. Im Folgenden ist durch Auslegung zu prüfen, ob der sachliche Anwendungsbereich dieser Bestimmung, wie die Beschwerdeführerin vorbringt, auf *rechtmässige* Informationsbeschaffungen beschränkt ist (vgl. zur Gesetzesauslegung vorstehend E. 7.2).

8.3.2 Gemäss dem Wortlaut von Art. 67 NDG gilt das Öffentlichkeitsgesetz nicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend «die Informationsbeschaffung nach diesem Gesetz». Der Wortlaut der Bestimmung lässt verschiedene Interpretationen zu (zur Bedeutung des Begriffs «Informationsbeschaffung» vgl. vorstehend E. 7). So kann «nach diesem Gesetz» bedeuten, dass der gesamte Sachbereich der nachrichtendienstlichen Informationsbeschaffung vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen ist. Von einem solch umfassenden Verständnis der Bestimmung im Sinne einer sachbereichsumfassenden Ausnahme geht die Vorinstanz aus. Der Formulierung «nach diesem Gesetz» kann jedoch auch die Bedeutung «entsprechend diesem Gesetz» oder «gemäss diesem Gesetz» und damit – wie die Beschwerdeführerin geltend macht – ein engeres Verständnis beigegeben werden. In diesem Fall wäre nur jene Informationsbeschaffung vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen, die sich auf das Nachrichtendienstgesetz abstützen lässt und insoweit rechtmässig erfolgt. Dies wäre vorfrageweise zu prüfen. Eine solche Prüfung ist nicht von vornherein ausgeschlossen, doch könnte der Begriff der Rechtmässigkeit hier nur – aber immerhin – bedeuten, dass eine Informationsbeschaffung im Gesetz vorgesehen und damit vorhersehbar ist. Hingegen kann die Beurteilung, ob eine bestimmte Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz im Einzelfall rechtmässig erfolgt (ist), grundsätzlich nicht Vorfrage eines Verfahrens um Zugang zu amtlichen Dokumenten gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz sein. Eine solche Beurteilung würde voraussetzen, dass zur Wahrung der Parteirechte im Rahmen der Akteneinsicht Angaben

bekannt gemacht werden, deren Geheimhaltung die Vorinstanz beabsichtigt (vgl. Urteil des BGer 1C_597/2020 vom 14. Juni 2021 E. 5.3 [nicht publiziert in BGE 147 II 408], bestätigt mit Urteil des BGer 1C_109/2023 vom 16. Januar 2024 E. 2.3; vgl. zu den datenschutzrechtlichen Ansprüchen im Falle der begründeten Vermutung, dass die Vorinstanz eigene Personendaten bearbeitet, BGE 147 I 280 E. 5–11). Aus dem Wortlaut von Art. 67 NDG ergibt sich somit nicht klar, welche Tragweite der Bestimmung beizugeben ist. Es ist daher auf die weiteren Auslegungselemente abzustellen.

Der Gesetzgeber ging gemäss den Materialien davon aus, dass der besondere Schutzbedarf der nachrichtendienstlichen Informationsbeschaffung und insbesondere der Schutz der nachrichtendienstlichen Quellen nur schwer mit dem Transparenzgedanken des Öffentlichkeitsgesetzes vereinbar ist. Er beabsichtigte mit Erlass von Art. 67 NDG, diesem besonderen Schutzbedarf Rechnung zu tragen und beschloss eine «sachliche Ausnahme» vom Öffentlichkeitsprinzip für Unterlagen über die nachrichtendienstliche Informationsbeschaffung, während Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten zuvor – vor dem Inkrafttreten des Nachrichtendienstgesetzes – jeweils im Einzelfall gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz beurteilt und aufgrund entgegenstehender öffentlicher Interessen in der Regel abgewiesen worden waren (Botschaft NDG, BBI 2014 2105, 2195 f.; AB 2015 N 403–412, insbes. Voten Nationalräte Roland Borer und Hugues Hiltbold, je für die Kommission). Die historisch an der Regelungsabsicht des Gesetzgebers orientierte Auslegung ergibt somit, dass mit Art. 67 NDG die nachrichtendienstliche Informationsbeschaffung als Sachbereich und damit unabhängig von der Rechtmässigkeit der Informationsbeschaffung vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen ist (vgl. auch vorstehend E. 7.3.3).

Die Gesetzesauslegung hat sich, wie vorstehend ausgeführt, vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. So kam das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil A-6444/2020 vom 19. November 2025 zu dem Ergebnis, dass die Funk- und Kabelaufklärung als Massnahmen zur Informationsbeschaffung nicht in hinreichendem Mass Schutz vor Missbrauch bieten und die Informationsbeschaffung insoweit rechtswidrig erfolgt. Wäre der Anwendungsbereich von Art. 67 NDG entsprechend der Auffassung der Beschwerdeführerin auf rechtmässige Informationsbeschaffungen beschränkt, müsste als Folge des Urteils vom 19. November 2025 der Zugang zu sämtlichen Dokumenten betreffend die Funk- und Kabelaufklärung gewährt werden, obschon die Mängel bekannt

sind und vom Gesetzgeber grundsätzlich behoben werden können (vgl. Urteil des BVerfG A-6444/2020 vom 19. November 2025, E. 25, insbes. E. 25.4; vgl. anders im sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes das Urteil des BVerfG A-683/2016 vom 20. Oktober 2016 E. 7.1.3, wonach das öffentliche Interesse an den internationalen Beziehungen der Schweiz im Falle einer «rechtsstaatlich fragwürdigen» behördlichen Praxis nicht als schutzwürdig anzusehen und daher eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ nicht gerechtfertigt war). Ein solches Ergebnis wäre mit der dargestellten, hinter Art. 67 NDG stehenden Wertung des Gesetzgebers nicht vereinbar. Entsprechend ergeben sich weder in den Materialien noch im übrigen normativen Gefüge Hinweise darauf, dass mit der Formulierung «nach diesem Gesetz» der Anwendungsbereich von Art. 67 NDG auf rechtmässige Beschaffungsmassnahmen hätte beschränkt werden sollen (vgl. Botschaft NDG, BBl 2014 2105, 2195 f.). Ob dies auch für den Fall gilt, da eine Massnahme zur Informationsbeschaffung offensichtlich in krasser Weise elementare Grundrechte verletzt, muss hier nicht beurteilt werden (vgl. zur Einschränkung des Quellenschutzes Art. 35 Abs. 1 NDG).

8.3.3 Die weitere Auslegung von Art. 67 NDG ergibt somit, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend die Informationsbeschaffung durch die Vorinstanz unabhängig davon, ob die Informationsbeschaffung rechtmässig erfolgt, vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen ist.

9.

9.1 Mit diesem Normverständnis ist im Folgenden zu prüfen, ob die Vorinstanz gestützt auf Art. 67 NDG zu Recht davon ausgegangen ist, die zwei Dokumente betreffend das System zur Gesichtserkennung seien vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen.

Die Bestimmung von Art. 67 NDG ist zwar dem Nachrichtendienstrecht zuzuordnen, es handelt sich jedoch um eine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 Bst. b BGÖ, die vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsieht. 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).

9.2

9.2.1 Einzugehen ist zunächst auf das *Bearbeitungsreglement*.

Nach Ansicht der Vorinstanz enthält das Reglement Angaben zur Informationsbeschaffung durch die Vorinstanz, weshalb der Zugang zu diesem gemäss Art. 67 NDG vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen sei.

9.2.2 Das Bearbeitungsreglement vom 20. März 2020, das dem Bundesverwaltungsgericht in der Version 1.0 vorliegt (vgl. Art. 16 Abs. 2 BGÖ), enthält Angaben zum Zweck beziehungsweise Einsatzbereich sowie zur Funktionsweise der Software zur Gesichtserkennung, einschliesslich Angaben zur Einbettung in die Systemlandschaft und die Verknüpfung mit den nachrichtendienstlichen Informationssystemen. Zudem wird konkretisiert, welche Personendaten bearbeitet werden, und es werden die internen Zuständigkeiten sowie Benutzer- und Zugriffsrechte festgelegt. Schliesslich enthält das Bearbeitungsreglement Bestimmungen zur Datensicherheit und zum Datenschutz.

9.2.3 Das Bearbeitungsreglement enthält als Ganzes Angaben betreffend die Informationsbeschaffung durch die Vorinstanz. Konkret ergibt sich aus dem Dokument, zu welchem Zweck die Software zur Gesichtserkennung eingesetzt wird, welche Daten zur weiteren Informationsgewinnung bearbeitet werden und (damit) über welche technischen Fähigkeiten die Vorinstanz in diesem Bereich verfügt. Zudem kann aus dem Dokument geschlossen werden, welche Bedeutung der eingesetzten Software im Zusammenspiel mit den weiteren Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung und Datenbearbeitung durch die Vorinstanz zukommt. Der Zugang zum Bearbeitungsreglement vom 20. März 2020 ist somit gemäss Art. 67 NDG vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen; ein Anspruch auf Zugang zu dem betreffenden Dokument besteht nach dem Willen des Gesetzgebers nicht. Die Vorinstanz hat das Gesuch der Beschwerdeführerin insoweit zu Recht abgewiesen.

9.3

9.3.1 Zu beurteilen ist sodann das Gesuch um Zugang zur *Rechtsgrundlagenanalyse*.

Nach Ansicht der Vorinstanz enthält auch die Rechtsgrundlagenanalyse Angaben zur Informationsbeschaffung durch die Vorinstanz. Das Gesuch um Zugang zu dem Dokument sei daher ebenfalls gestützt auf Art. 67 NDG

abzuweisen; ein teilweiser Zugang lediglich zur Rechtsgrundlagenanalyse sei nicht zweckmässig.

9.3.2 Die Rechtsgrundlagenanalyse vom 11. September 2019, welche dem Bundesverwaltungsgericht ebenfalls vorliegt (vgl. Art. 16 Abs. 2 BGÖ), gibt unter der Überschrift «Ausgangslage» Aufschluss über die Funktionsweise, die Möglichkeiten und den Einsatzbereich der Software zur Gesichtserkennung. Die abstrakten Angaben werden durch ein Anwendungsbeispiel ergänzt (Rechtsgrundlagenanalyse vom 11. September 2019, Ziff. 1). Im Weiteren enthält das Dokument Angaben zu den bestehenden Rechtsgrundlagen und zur bevorstehenden Änderung des Nachrichtendienstgesetzes sowie zu den Themen «Identifizierte Lücken», «Vorschläge zur Deckung von Lücken», «Beurteilung der Konsequenzen» und «Empfehlungen» (Rechtsgrundlagenanalyse vom 11. September 2019, Ziffn. 2–7).

9.3.3 Die Rechtsgrundlagenanalyse besteht im Wesentlichen aus zwei Teilen. In einem *ersten Teil* – unter der Überschrift «Ausgangslage» – enthält das Dokument Angaben dazu, über welche operativen und technischen Fähigkeiten die Vorinstanz im Bereich der Gesichtserkennung verfügt (Rechtsgrundlagenanalyse vom 11. September 2019, Ziff. 1). In einem *zweiten Teil* enthält das Dokument Angaben zur gesetzlichen Grundlage des Einsatzes einer Software zur Gesichtserkennung und zu damit zusammenhängenden Fragen (Rechtsgrundlagenanalyse vom 11. September 2019, Ziffn. 2–7).

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 im Anwendungsbereich von Art. 67 NDG somit zur Folge haben, dass (voneinander abgrenzbare) Teile eines Dokuments vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen sind, während für andere Teile grundsätzlich ein Anspruch auf Zugang besteht. Ein solcher Anspruch auf teilweisen Zugang zu einem Dokument ist dem Öffentlichkeitsgesetz nicht

fremd; nach der Rechtsprechung kann es das Verhältnismässigkeitsprinzip gebieten, den Zugang zu amtlichen Dokumenten statt aufgrund überwiegender Geheimhaltungsinteressen zu verweigern, bloss einzuschränken oder aufzuschieben (vgl. hierzu vorstehend E. 5.3).

Gemäss Art. 67 NDG sind lediglich jene Angaben in einem Dokument vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen, welche die Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz betreffen. Das betrifft hier die Angaben unter Ziff. 1 der Rechtsgrundlagenanalyse vom 11. September 2019. Die weiteren Angaben (Rechtsgrundlagenanalyse vom 11. September 2019, Ziffn. 2–7) beziehen sich auf die gesetzliche für den Einsatz der Software zur Gesichtserkennung und weitere damit verbundene Fragen. Diese Angaben fallen in den sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes; sie betreffen weder unmittelbar die Informationsbeschaffung durch die Vorinstanz, noch sind Rückschlüsse auf diese möglich.

9.4 Zusammenfassend ergibt sich, dass das Bearbeitungsreglement vom 20. März 2020 als Ganzes die Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz betrifft und daher in Anwendung von Art. 67 NDG kein Anspruch auf Zugang zum Bearbeitungsreglement besteht. Die Beschwerde ist daher insoweit abzuweisen. Dasselbe gilt für die Angaben unter Ziffer 1 der Rechtsgrundlagenanalyse vom 11. September 2019. Demgegenüber enthält die Rechtsgrundlagenanalyse vom 11. September 2019 in den Ziffern 2 bis 7 Angaben, die vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes erfasst sind. Insoweit besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Zugang zu dem Dokument (Art. 6 Abs. 1 BGÖ).

Im Folgenden ist zu prüfen, ob gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz teilweise Zugang zur Rechtsgrundlagenanalyse (Ziffn. 2–7) zu gewähren ist, wobei unbestritten ist, dass sowohl der persönliche als auch der sachliche Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes gegeben sind (Art. 2 und Art. 3 BGÖ), ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ betroffen ist 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 gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ 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 der Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen würde.

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). 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 Strategie 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. 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 beiden Dokumenten Angaben dazu

enthalten, zu welchem Zweck und mit welchen (technischen) Möglichkeiten die Software zur Gesichtserkennung eingesetzt wird, sind die Dokumente bereits gemäss Art. 67 NDG vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips ausgenommen (vgl. vorstehend E. 9). 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 Rechtsgrundlagen einer behördlichen Massnahme – hier der Grundlage für den Einsatz einer Software zur Gesichtserkennung – die innere oder äussere Sicherheit (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ) gefährdet (vgl. im Ergebnis übereinstimmend das Urteil des BVGer A-3122/2014 vom 24. November 2014 E. 5.1.1 und 5.1.3).

10.3 Dem Anspruch der Beschwerdeführerin auf einen teilweisen Zugang zur Rechtsgrundlagenanalyse vom 11. September 2019 (Ziffn. 2–7) steht somit kein Ausnahmegrund im Sinne von Art. 7 Abs. 1 BGÖ entgegen. Andere Gründe für eine weitergehende Einschränkung des Zugangs sind nicht ersichtlich. Die Angaben zur gesetzlichen Grundlage und weiteren damit verbundenen Fragen haben zudem, obschon sie knapp ausgefallen sind, im Zusammenhang mit den vorhandenen Informationen – Einsatz einer Software zur Gesichtserkennung und damit zur weiteren Bearbeitung bereits beschaffter Informationen – einen eigenständigen Informationsgehalt. Die Beschwerde ist daher teilweise gutzuheissen und es ist die Vorinstanz anzuweisen, der Beschwerdeführerin nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils teilweise Zugang zur Rechtsgrundlagenanalyse vom 11. September 2019 (Ziffn. 2–7) zu gewähren.

11.

Gesamthaft ist festzuhalten, dass dem Begriff der Informationsbeschaffung im Anwendungsbereich von Art. 67 NDG ein weites Verständnis beizugeben ist; der Begriff schliesst auch die weitere Datenbearbeitung zur Erfüllung der Aufgaben gemäss Art. 6 NDG mit ein. Zudem nimmt Art. 67 NDG den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend die Informationsbeschaffung umfassend und unabhängig davon, ob diese rechtmässig erfolgt, vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes aus. Mit diesem Normverständnis betrifft das Bearbeitungsreglement als Ganzes die Informationsbeschaffung nach dem Nachrichtendienstgesetz und ist daher vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen. Dasselbe gilt für die Angaben unter Ziff. 1 der Rechtsgrundlagenanalyse. Die weiteren Angaben der Rechtsgrundlagenanalyse (Ziffn. 2–7) fallen demgegenüber in den sachlichen

Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes. 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.

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

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. Im Übrigen gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend und es sind ihr entsprechend Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'000.– 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. 500.– 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).

Die teilweise unterliegende nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin und die Vorinstanz haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 ff. VGKE).

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**1.**

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben, soweit die Vorinstanz der Beschwerdeführerin den Zugang zur Rechtsgrundlagenanalyse vom 11. September 2019 (Ziffn. 2–7) verweigert hat. Die Vorinstanz wird angewiesen, der Beschwerdeführerin nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils Zugang zur Rechtsgrundlagenanalyse vom 11. September 2019 (Ziffn. 2–7) zu gewähren. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

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

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz, an das Generalsekretariat des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS, den EDÖB und an die AB-ND.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Alexander Misic

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; vorab per E-Mail)
- die Vorinstanz (Einschreiben; vorab per E-Mail)
- das Generalsekretariat des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS (Gerichtsurkunde)
- den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB (zur Kenntnis)
- die unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten AB-ND (zur Kenntnis)