



## Urteil vom 18. Februar 2025

---

Besetzung

Richter Alexander Misić (Vorsitz),  
Richter Maurizio Greppi,  
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,  
Gerichtsschreiber Roland Hochreutener.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch lic. iur. Viktor Györfy, Rechtsanwalt,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Nachrichtendienst des Bundes NDB,**  
Papiermühlestrasse 20,  
3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Auskunftsgesuch NDB.

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

A.\_\_\_\_\_ wandte sich mit Schreiben vom 9. Juni 2022 an den Nachrichtendienst des Bundes (nachfolgend: NDB) und verlangte Auskunft darüber, ob zum Zeitpunkt seines (früheren) Gesuchs vom 22. Mai 2019 keine Daten über ihn bearbeitet worden seien oder ob die Auskunft weiterhin aufgeschoben sei. Überdies ersuchte er den NDB um Auskunft über alle über ihn in den geführten Datensystemen und Datenbanken gespeicherten Daten.

**B.**

Mit Verfügung vom 26. Oktober 2022 teilte der NDB A.\_\_\_\_\_ mit, dass zum Zeitpunkt des Auskunftsgesuchs in der Ablage besonders sensibler Daten (Operative Datenablage) ein Dokument abgespeichert gewesen sei, in dem seine Person namentlich erwähnt werde. Der Auskunft betreffend das Dokument in der Ablage besonders sensibler Daten stünden überwiegende öffentliche Interessen entgegen. Deshalb werde die Auskunft über das Dokument in der Ablage besonders sensibler Daten (Operative Datenablage) gestützt auf Art. 63 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst vom 25. September 2015 (Nachrichtendienstgesetz, NDG; SR 121; in der ab 1. Juli 2021 geltenden Fassung; AS 2021 360; BBl 2018 6427) und Art. 9 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (in der bis zum 31. August 2023 in Kraft gestandenen Fassung; aDSG; SR 235.1) aufgeschoben. In seiner Begründung führte der NDB überdies aus, dass die Auskunft darüber, ob er zum Zeitpunkt des Auskunftsgesuchs Daten über ihn in den Systemen IASA NDB, IASA-GEX NDB, INDEX NDB sowie in den nachrichtendienstlichen Daten von GVER NDB bearbeitet habe, gestützt auf Art. 63 Abs. 2 NDG aufgeschoben werde.

**C.**

Mit Eingabe vom 28. November 2022 erhebt A.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung des NDB (nachfolgend: Vorinstanz) vom 26. Oktober 2022. Er beantragt, es sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Vorinstanz sei zu verpflichten, vollständige Auskunft über das Dokument in der Ablage besonders sensibler Daten (Operative Datenablage), in dem seine Person namentlich erwähnt werde, zu gewähren. Die Vorinstanz sei überdies zu verpflichten, das Dokument in der Ablage besonders sensibler Daten (Operative Datenablage) nach Gewährung der Auskunft gemäss Ziff. 2 hiervor zu löschen. Eventualiter sei die Sache zu neuer Entscheidung an

den Beschwerdegegner zurückzuweisen. In formeller Hinsicht rügt er eine Verletzung der Begründungspflicht.

**D.**

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 21. April 2023, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Mit Bezug auf die gerügte Verletzung der Begründungspflicht führt sie aus, mit ihren ergänzenden Angaben im Beschwerdeverfahren könne die unterbliebene Gewährung des rechtlichen Gehörs geheilt werden.

**E.**

Der Beschwerdeführer hält in seinen Schlussbemerkungen vom 30. Mai 2023 an seinem Rechtsbegehren und an seiner Begründung fest.

**F.**

Am 4. Februar 2025 haben die am Spruchkörper beteiligte Richterschaft und der Gerichtsschreiber, im Beisein einer Vertretung der Vorinstanz, in den Räumlichkeiten des Bundesverwaltungsgerichts in das streitbetreffende Dokument Einsicht genommen.

**G.**

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien 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** Gegen die vorinstanzliche Verfügung, die gestützt auf das NDG ergangen ist, kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden (vgl. Art. 83 Abs. 1 NDG). Der Ausnahmegrund von Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG (Verfügung auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes) steht dem nicht entgegen. Die jüngere Bestimmung von Art. 83 Abs. 1 NDG lässt die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich zu, das heisst, der Ausnahmegrund gemäss Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG greift nicht (Urteil des BGer 1C\_377/2019 vom 1. Dezember 2020 E. 1, nicht publiziert in BGE 147 I 280; Urteile des BVGer A-4725/2020 vom 1. Februar 2023 E. 1 und A-2318/2013 vom 23. Januar 2015 E. 1.1). Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der Beschwerde zuständig.

**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).

Der Beschwerdeführer ist mit seinem an die Vorinstanz gerichteten Begehren um Auskunft hinsichtlich sämtlicher über ihn gespeicherten Daten bei den von der Vorinstanz geführten Datensystemen und Datenbanken nicht durchgedrungen; die Vorinstanz hat das Auskunftsbegehren betreffend das Dokument in der Ablage besonders sensibler Daten (Operative Datenablage) aufgeschoben. Der Beschwerdeführer ist daher ohne Weiteres zur Beschwerdeerhebung gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 26. Oktober 2022 berechtigt.

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

**1.4** Laut dem Dispositiv der angefochtenen Verfügung stützt sich die Vorinstanz für den Aufschub der Auskunft auf Art. 63 Abs. 1 NDG i.V.m. Art. 9 Abs. 2 Bst. a aDSG. In ihrer Begründung führt sie ergänzend aus, dass die Auskunft darüber, ob zum Zeitpunkt des Gesuchs Daten über ihn in den Systemen IASA NDB, IASA-GEX NDB, INDEX NDB sowie in den nachrichtendienstlichen Daten von GVER NDB bearbeitet worden seien, gestützt auf Art. 63 Abs. 2 NDG aufgeschoben werde. Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen den gestützt auf Art. 63 Abs. 1 NDG i.V.m. Art. 9 Abs. 2 Bst. a aDSG verfügten Aufschub (vgl. zum Verfahren und zum Aufschub des Rechtsschutzes bezüglich Art. 63 Abs. 2 NDG sowie zur Unterscheidung betreffend den Aufschub nach Art. 63 Abs. 1 NDG: nachfolgende E. 6.3–6.5).

## **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 von 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 Parteibegehren gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

### 3.

Die materielle Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten ist (mangels einer anderslautenden Übergangsbestimmung) grundsätzlich nach der Rechtslage zur Zeit ihres Erlasses zu beurteilen. Später eingetretene Rechtsänderung sind nur ausnahmsweise zu berücksichtigen, wenn zwingende Gründe für die sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen (vgl. BGE 139 II 263 E. 6 und BGE 139 II 243 E. 11.1). Eine von diesem Grundsatz abweichende spezialgesetzliche Übergangsordnung besteht vorliegend nicht, so dass die Bestimmungen des NDG in der ab 1. Juli 2021 geltenden Fassung (AS 2021 360; BBI 2018 6427) anwendbar sind.

Im Bereich des Auskunftsrechts verweist das NDG teilweise auf die Bestimmungen des «DSG» (vgl. Art. 63 Abs. 1 und 4 NDG). Die Verfügung wurde zu einer Zeit erlassen, als noch das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 in Kraft stand (aDSG). Während des Beschwerdeverfahrens ist am 1. September 2023 das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020 (DSG; SR 235.1) in Kraft getreten (vgl. Art. 74 DSG). Es fragt sich, ob im Beschwerdeverfahren auf das aDSG oder das DSG abzustellen ist. Grundsätzlich sind neue Gesetzesbestimmungen in Rechtsmittelverfahren zu berücksichtigen, wenn sie nach den intertemporalrechtlichen Regeln in der Sache anwendbar sind (statt vieler BGE 138 II 137 E. 5.2.2). Die Übergangsbestimmung von Art. 70 DSG hält dazu jedoch fest, dass das DSG auf hängige Beschwerden gegen erstinstanzliche Entscheide nicht anwendbar ist, die vor seinem Inkrafttreten ergangen sind. Folglich ist für die nachfolgende Prüfung auf das aDSG abzustellen, soweit das NDG auf das «DSG» verweist.

### 4.

**4.1** Der Beschwerdeführer rügt, eine operative Datenablage sei gesetzlich nicht vorgesehen. Die Datenbearbeitung bedürfe gemäss Art. 17 Abs. 2 aDSG einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Art. 7 der Verordnung über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes vom 16. August 2017 (VIS-NDB; SR 121.2) genüge als Grundlage nicht, um eine operative Datenbank betreiben zu können. Mit der Betreuung der Datenbank «Operative Datenablage» verletze die Vorinstanz die gesetzliche Ordnung und die Prinzipien der rechtmässigen Datenbearbeitung. Die zulässigen Datenbanken seien im NDG abschliessend aufgeführt und in der VIS-NDB näher geregelt. Dass eine operative Datenablage gesetzlich nicht vorgesehen sei, ergebe sich zudem rechtssystematisch aus Art. 47 NDG und Art. 58 NDG. Nachdem der Datenbearbeitung in der

«Operativen Datenablage» die rechtliche Grundlage fehle, sei diese zu beenden und das referenzierte Dokument sei zu löschen. Der Rechtsschutz sei bei genehmigungsfreien Massnahmen in vielen Konstellationen nicht gewährleistet, weshalb der Überprüfbarkeit durch die Aufsichtsorgane eine hohe Bedeutung zukomme. Es werde Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts sein, die Rechtmässigkeit der Datenbeschaffung konkret zu beurteilen. Dazu sei die Einsicht in das entsprechende Dokument notwendig. Dies sei nur möglich, wenn das Gericht Einsicht in das entsprechende Dokument habe. Falls das Dokument im Rahmen einer Operation nach Art. 12 der Verordnung über den Nachrichtendienst vom 16. August 2017 (Nachrichtendienstverordnung, NDV; SR 121.1) erstellt worden sei, werde auch die Konsultation der entsprechenden Dokumente zur Operation notwendig sein. Einschränkungen der Auskunftspflicht seien sodann zu begründen. Indem sich die Vorinstanz darauf beschränkt habe, auf öffentliche Interessen respektive das allgemeine Interesse des Nachrichtendienstes zu verweisen, habe sie ihre Begründungspflicht verletzt. Da eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Ablage der ihn betreffenden Daten fehle, seien auch sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Bestandteil des Rechts auf Schutz des Privatlebens wie auch weitere Grundrechte verletzt. Folglich sei auch der Aufschub der Auskunft nicht gerechtfertigt.

Der Betrieb einer «Ablage für besonders sensitive Daten» als eigentliches Informationssystem sei auch auf Verordnungsstufe nicht vorgesehen. Dass die Vorinstanz dem EDÖB die «Ablage besonders sensibler Daten» gemeldet habe, ändere nichts an der Tatsache, dass die für Individuen vorgesehenen Schutz- und Kontrollmechanismen in Form der unabhängigen gerichtlichen Überprüfung nach Art. 64 f. NDG nicht greifen würden. Nachdem sich die Vorinstanz auch in ihrer Vernehmlassung nicht zum Inhalt der Daten geäußert habe, bleibe die Verletzung der Begründungspflicht bestehen. Nicht begründet werde zudem, weshalb der Quellenschutz nicht über die bestehenden Systeme (IASA oder IASA-GEX) gewährleistet werden könne.

Weiter rügt der Beschwerdeführer, die Bestimmungen in Art. 5 Abs. 4 und Art. 44 Abs. 1 NDG genügten als gesetzliche Grundlagen nicht, da sie nur allgemeiner und grundsätzlicher Natur seien. Art. 44 NDG beziehe sich zudem nicht auf eine Datenbank ausserhalb der im Gesetz aufgeführten Informationssysteme. Wenn die Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht das fragliche Dokument (selbst in geschwärzter oder inhaltlich umschriebener Form) nicht zu den Akten gegeben habe, verunmögliche sie ihm gleichzeitig, die Sachlage und die Verhältnismässigkeit des Aufschubs zu

überprüfen. Damit seien auch die Rechtsweggarantie (Art. 29a der Bundesverfassung; BV, SR 101) und das Recht auf eine wirksame Beschwerde (Art. 13 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten; EMRK, SR 0.101) verletzt.

**4.2** Die Vorinstanz bringt dagegen vor, sie sei gestützt auf Art. 7 VIS-NDB berechtigt, besonders sensitive Daten ausserhalb der in Art. 1 VIS-NDB sowie in Art. 36 Abs. 5, Art. 47 und Art. 58 NDG ausdrücklich erwähnten Informations- und Speichersysteme zu bearbeiten, wenn dies aus Gründen des Quellenschutzes gemäss Art. 35 NDG geboten sei. Die Daten seien dabei in besonders geschützten Behältnissen oder Räumlichkeiten aufzubewahren (Art. 7 Abs. 2 VIS-NDB). Bei den Informationen der Ablage besonders sensibler Daten handle es sich somit um Informationen, die normalerweise in den Systemen IASA NDB oder IASA-GEX NDB abgespeichert und bearbeitet würden. Aus Gründen des Quellenschutzes müssten diese besonders geschützt werden, was innerhalb der genannten Informationssysteme nicht möglich sei. Deshalb würden diese ausserhalb bearbeitet und in besonders geschützten Behältnissen aufbewahrt. Wie bei der Mehrheit der Informations- und Speichersysteme gelte auch bei der Ablage besonders sensibler Daten der Grundsatz der Selbstkontrolle gemäss Art. 75 NDG. Die jährliche Qualitätssicherung obliege der Leiterin oder dem Leiter des Bereichs, der die Daten eingabe. Sie oder er vernichte die Informationen, die für die Aufgabenerfüllung des NDB nicht mehr notwendig seien. Daneben unterliege die Ablage besonders sensibler Daten der Kontrolle durch die unabhängige nachrichtendienstliche Aufsichtsbehörde, den Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten und die Eidgenössische Geschäftsprüfungsdelegation. Entgegen der Argumentation des Beschwerdeführers sei die notwendige formell-gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 17 aDSG gegeben, denn Art. 44 Abs. 1 NDG sehe explizit vor, dass der NDB auch besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten dürfe. Zusätzlich bestimme Art. 5 Abs. 4 NDG, dass der NDB Personendaten beschaffen dürfe, ohne dass dies für die betroffene Person erkennbar sei. Art. 17 aDSG verlange nicht, dass in der formell-gesetzlichen Grundlage zur Datenbearbeitung ausdrücklich festzulegen sei, welche Datensammlungen im Zusammenhang mit der Datenbearbeitung durch ein Bundesorgan geführt werden dürften. Anders verhalte es sich nach Art. 19 Abs. 3 aDSG nur, wenn ein Bundesorgan Daten anderen Bundesorganen oder externen Dritten durch ein Abrufverfahren zur Verfügung stellen wolle. Die Ablage besonders sensibler Daten sei sodann im Register der Bearbeitungstätigkeiten des EDÖB (unter der Registernummer 201700088)

einzusehen. Entgegen der Argumentation des Beschwerdeführers bestehe damit eine Kontrolle durch eine unabhängige Instanz.

Der Zweck der Bearbeitung werde sodann klar definiert, und die Ablage besonders sensibler Daten diene ausschliesslich dem Quellenschutz. Aus rechtlicher Sicht könne es nicht darauf ankommen, ob die Daten rein technisch in separaten Systemen oder aber in einem besonders geschützten Bereich innerhalb eines im NDG explizit erwähnten Informationssystems geführt würden. Überdies müssten die Quellen auch bei genehmigungsfreien Beschaffungsmassnahmen geschützt werden.

Was die Rüge der Verletzung der Begründungspflicht betreffe, könne eine unterbliebene Gewährung des rechtlichen Gehörs geheilt werden. Deshalb reiche sie unter Berücksichtigung der entgegenstehenden öffentlichen Interessen folgende Angaben nach (Hervorhebung im Original): «Das Dokument wurde im Rahmen einer genehmigungsfreien Beschaffungsmassnahme erstellt. Es enthält Angaben zu mehreren Anlässen, die für das Aufgabengebiet des NDB zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung von Bedrohungen der inneren oder äusseren Sicherheit relevant sein könnten. In diesem Dokument finden sich auch die Personalien des Beschwerdeführers, jedoch keine weiteren Angaben zu seiner Person.»

Sie könne die *konkreten überwiegenden öffentlichen Interessen* aus Gründen der inneren Sicherheit der Schweiz nicht explizit benennen, da dadurch die geheim zu haltenden Informationen offenbart würden. Das fragliche Dokument enthalte nebst den Namen von Drittpersonen auch Hinweise auf konkrete Kriterien, nach denen der NDB Informationen zu Veranstaltungen im Zusammenhang mit der inneren und äusseren Sicherheit bearbeite. Diese Kriterien würden mit der Bekanntgabe des weiteren Kontextes offengelegt, was es zu vermeiden gelte. Durch Schwärzung sämtlicher schützenswerter Textstellen hätte das Dokument keinen sinnvollen, nachvollziehbaren Inhalt mehr, weshalb die Auskunft aufzuschieben sei. Zu berücksichtigen sei zudem, dass der Beschwerdeführer in seiner Beschwerdeschrift kein besonderes eigenes Interesse an der Auskunftserteilung geltend mache.

**4.3** Zum Verständnis und zur Prüfung der Vorbringen des Beschwerdeführers ist zunächst auf die gesetzliche Regelung der Datenbeschaffung und -bearbeitung durch die Vorinstanz und die in diesem Zusammenhang stehenden datenschutzrechtlichen Ansprüche einzugehen (nachfolgend E. 5 und 6). Anschliessend ist zu prüfen, ob die Vorinstanz die Auskunftsertei-

lung zu Recht aufgeschoben und ihre Verfügung auch hinreichend begründet hat (E. 7). Schliesslich ist zu beurteilen, ob sich die Massnahme auf eine rechtsgenügende gesetzliche Grundlage stützt (nachfolgend E. 8). Da die Frage, ob die Vorinstanz die ihr obliegende Begründungspflicht als Teilaspekt des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör in hinreichendem Mass wahrgenommen hat, in engem Zusammenhang mit der Beurteilung der Einschränkung des Auskunftsrechts steht, ist – trotz der formellen Natur der Begründungspflicht – erst an dortiger Stelle (nachstehende E. 7.3) darüber zu entscheiden.

## **5.**

**5.1** Zur Aufgabe des NDB gehört die Informationsbeschaffung und -bearbeitung, unter anderem um Bedrohungen der inneren oder äusseren Sicherheit frühzeitig zu erkennen und zu verhindern (vgl. Art. 6 Abs. 1 NDG). Gemäss den in Art. 5 NDG festgelegten Grundsätzen beschafft der NDB hierzu Informationen aus öffentlich und nicht öffentlich zugänglichen Informationsquellen (Abs. 1). Er kann auch Personendaten beschaffen, ohne dass dies für die betroffene Person erkennbar ist (Art. 5 Abs. 4 NDG). Es dürfen indes grundsätzlich keine Daten über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit in der Schweiz bearbeitet werden (Art. 5 Abs. 5 NDG). Eine Ausnahme gilt, wenn konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass eine Person oder Organisation ihre Rechte ausübt, um terroristische, verbotene nachrichtendienstliche oder gewalttätig-extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen (Art. 5 Abs. 6 NDG) sowie zur Beurteilung der Bedrohungen, die von Organisationen und Gruppierungen auf der Beobachtungsliste nach Art. 72 NDG ausgehen (Art. 5 Abs. 8 NDG).

**5.2** Die Datenbearbeitung findet sich sodann im 4. Kapitel zum NDG näher geregelt. Zur Erfüllung seiner Aufgaben betreibt der NDB folgende Informationssysteme: IASA NDB, IASA-GEX NDB, INDEX NDB, GEVER NDB, ELD, OSINT-Portal, Quattro P, ISCO und Restdatenspeicher (vgl. Art. 47 Abs. 1 Bst. a–i NDG). Die Daten aus genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen (Art. 26 NDG) speichert der NDB fallbezogen und gesondert von den Informationssystemen nach Art. 47 NDG (Art. 58 Abs. 1 NDG). Darüber hinaus kann der NDB Daten aus Beschaffungen im Ausland, die mit einer genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahme vergleichbar sind, gesondert abspeichern, wenn der Umfang der Daten, die Geheimhaltung oder die Sicherheit dies erfordert (Art. 36 Abs. 5 NDG). 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. Informationen dürfen in diesen Systemen erfasst werden, sofern sie den Aufgaben nach Art. 6 NDG dienen (vgl. Art. 44 Abs. 3 i.V.m. Art. 45 Abs. 2 NDG). Durch deren Erfassung in Wort, Bild oder Ton werden die Informationen zu Daten (vgl. Art. 2 Bst. a VIS-NDB).

Der NDB und die kantonalen Vollzugsbehörden dürfen Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten und Persönlichkeitsprofilen, bearbeiten (Art. 44 Abs. 1 NDG). Der NDB kann dieselben Daten in mehrere Informationssysteme überführen, wobei die Vorgaben des jeweiligen Informationssystems gelten (Art. 44 Abs. 3 NDG). Die Einzelheiten der Datenbearbeitung, wie insbesondere die Struktur und der Inhalt der Informationssysteme, die Voraussetzungen für eine Datenbearbeitung, die Zugriffsrechte, die Qualitätssicherung und die Aufbewahrungsdauer, finden sich in der VIS-NDB geregelt (vgl. Art. 47 Abs. 2 NDG). Grundsätzlich gilt, dass der NDB die Erheblichkeit und Richtigkeit von Personendaten beurteilt, bevor er diese in einem Informationssystem erfasst. Meldungen, die mehrere Personendaten enthalten, beurteilt der NDB als Ganzes, bevor sie diese in der Aktenablage erfasst (Art. 45 Abs. 1 NDG). Er erfasst nur Daten, die zur Erfüllung der Aufgaben gemäss Art. 6 NDG dienen; dabei sind die Datenbearbeitungsschranken gemäss Art. 5 Abs. 5–8 NDG einzuhalten (Art. 45 Abs. 2 NDG). Zudem überprüft der NDB, konkret die interne Qualitätssicherungsstelle, periodisch in allen Informationssystemen, ob die erfassten Personendatensätze zur Erfüllung ihrer Aufgaben weiterhin notwendig sind. Unrichtige Daten werden grundsätzlich sofort korrigiert oder gelöscht (Art. 45 Abs. 4 NDG).

**5.3** Gestützt auf die Delegationsnormen von Art. 47 Abs. 2 und 58 Abs. 6 NDG hat der Bundesrat die VIS-NDB erlassen. Die Bearbeitung besonders sensibler Daten ist in Art. 7 VIS-NDB wie folgt geregelt: Ist es für besonders sensitive Daten aus Gründen des Quellenschutzes nach Artikel 35 NDG erforderlich, so bearbeitet der NDB diese Daten ausserhalb seiner Informationssysteme (Abs. 1). Die Daten sind in besonders geschützten Behältnissen oder Räumlichkeiten aufzubewahren. Sie können nur direkt abgefragt werden und stehen nicht für besondere Auswertungen zur Verfügung (Abs. 2). Zugriff auf die Daten haben nur diejenige Mitarbeiterin oder derjenige Mitarbeiter des NDB oder deren oder dessen Stellvertreterin oder Stellvertreter, die oder der für die Führung der betreffenden Operation oder für die Führung einer Quelle zuständig ist, sowie die Chefin oder der Chef der Beschaffung oder deren oder dessen Stellvertreterin oder

Stellvertreter (Abs. 3). Der NDB erfasst die aus einer Operation oder der Führung einer Quelle resultierenden nachrichtendienstlichen Informationen nach den Vorgaben von Artikel 4 Absatz 1 zur Auswertung in IASA NDB oder IASA-GEX NDB (Abs. 4). Nach Abschluss der Operation oder der Führung der Quelle löscht er alle ausserhalb der Informationssysteme gespeicherten Personendaten, mit Ausnahme der Daten zur Quelle (Abs. 5). Die Chefin oder der Chef der Beschaffung oder deren oder dessen Stellvertreterin oder Stellvertreter prüft bei jeder Operation und bei jeder Führung einer Quelle mindestens einmal pro Jahr, ob die Daten entsprechend den Auflagen nach den Absätzen 4 und 5 bearbeitet werden und ob die Daten unter Berücksichtigung der aktuellen Lage zur Aufgabenerfüllung nach Artikel 6 NDG noch notwendig sind. Sie oder er lässt alle nicht mehr benötigten Daten löschen (Abs. 6). Die Aufbewahrungsdauer für operationsbezogene Daten beträgt höchstens 45 Jahre (Abs. 7).

## **6.**

**6.1** Gemäss Art. 13 Abs. 2 BV hat jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Dieses verfassungsmässige Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das auch durch Art. 8 EMRK gewährleistet wird, umfasst jeden Umgang mit personenbezogenen Daten. Es wird zu einem grossen Teil im DSG konkretisiert. Da es sich beim Datenschutz um eine Querschnittsaufgabe des Staates handelt, gelangen darüber hinaus die gesetzlichen Bestimmungen mit Datenschutzcharakter des jeweiligen Sachbereichs zur Anwendung (vgl. BGE 147 I 346 E. 5.3.1 und BGE 143 I 253 E. 3.2 f., je mit Hinweisen).

**6.2** Im Streit liegt die Bearbeitung von Personendaten des Beschwerdeführers durch den Nachrichtendienst des Bundes. Zusätzlich zu den Bestimmungen des DSG gelangen daher die spezialgesetzlichen Bestimmungen des NDG zur Anwendung. Dieses enthält im 4. Kapitel Bestimmungen zur Datenbearbeitung und Archivierung und in dessen 4. Abschnitt besondere Bestimmungen über den Datenschutz (Art. 59 ff. NDG). Das Auskunftsrecht, das der Beschwerdeführer geltend macht, ist in den Art. 63 ff. NDG spezialgesetzlich geregelt.

**6.3** Verlangt eine Person Auskunft darüber, ob die Vorinstanz Daten über sie bearbeitet, ist danach zu unterscheiden, in welchem der nachrichtendienstlichen Informationssysteme Daten bearbeitet werden. So richtet sich das Auskunftsrecht für die in Art. 63 Abs. 1 NDG genannten Informationssysteme (ELD, OSINT-Portal, administrative Daten in GEVER NDB, Daten

in den Speichersystemen nach Art. 36 Abs. 5 und 58) nach den Bestimmungen des DSG, während Art. 63 Abs. 2 NDG als *lex specialis* zu den Bestimmungen des DSG für die weiteren Informationssysteme (IASA NDB, IASA-GEX NDB, INDEX NDB, ISCO und Restdatenspeicher, nachrichtendienstliche Daten in GEVER NDB) die Möglichkeit eines Aufschubs der Auskunft und damit auch des Rechtsschutzes vorsieht. Danach schiebt der NDB die Auskunft auf, wenn und soweit hinsichtlich der über sie bearbeiteten Daten überwiegende, in den Akten zu begründende Interessen an einer Geheimhaltung bestehen im Zusammenhang mit der Erfüllung einer Aufgabe nach Art. 6 NDG oder einer Strafverfolgung oder einem anderen Untersuchungsverfahren (Bst. a), wenn und soweit es wegen überwiegender Interessen Dritter erforderlich ist (Bst. b), oder über die gesuchstellende Person keine Daten bearbeitet werden (Bst. c).

Die Vorinstanz teilt der gesuchstellenden Person den Aufschub der Auskunft mit und weist sie darauf hin, dass sie das Recht hat, vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) zu verlangen, dass er prüfe, ob allfällige Daten rechtmässig bearbeitet werden und ob überwiegende Geheimhaltungsinteressen den Aufschub rechtfertigen (Art. 63 Abs. 3 NDG). Der EDÖB führt auf Verlangen die Prüfung nach Art. 63 Abs. 3 NDG durch (Art. 64 Abs. 1 NDG). Gemäss Art. 64 Abs. 2 NDG (in der bis zum 31. August 2023 in Kraft gestandenen Fassung) teilte der EDÖB der gesuchstellenden Person mit, dass entweder in Bezug auf sie keine Daten unrechtmässig bearbeitet werden, oder dass er bei der Datenbearbeitung oder betreffend den Aufschub der Auskunft Fehler festgestellt und eine entsprechende Empfehlung im Sinne von Art. 27 DSG zu deren Behebung an den NDB gerichtet hat. Nach der ab dem 1. September 2023 geltenden Version kann der EDÖB eine Untersuchung nach Art. 49 DSG eröffnen und für den Fall der Feststellung von Fehlern bei der Datenbearbeitung oder betreffend den Aufschub deren Behebung verfügen (Art. 64 Abs. 2 und Abs. 4 NDG). Nach der bisherigen Regelung wies der EDÖB die gesuchstellende Person darauf hin, dass sie vom Bundesverwaltungsgericht verlangen könne, diese Mitteilung oder den Vollzug der Empfehlung zu überprüfen (Art. 64 Abs. 3 NDG). Das Bundesverwaltungsgericht führte in der Folge auf Verlangen hin die Prüfung durch und teilte der gesuchstellenden Person anschliessend mit, dass sie durchgeführt worden ist (Art. 65 Abs. 1 NDG). Am 1. September 2023 ist das Datenschutzgesetz vom 25. September 2020 in Kraft getreten ist (Art. 74 Abs. 2 DSG; Medienmitteilung des Bundesamtes für Justiz vom 31. August 2022; < [www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/mm.msg-id-90134.html](http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/mm.msg-id-90134.html) >, abgerufen am 05.02.2025). Mit dieser Revision wurde die vormals bestehende

Möglichkeit, eine Überprüfung der Auskunft des EDÖB durch das Bundesverwaltungsgericht zu verlangen (Art. 64 Abs. 3 und Art. 65 aNDG), aufgehoben (vgl. dazu Anhang 1 Ziff. II 2 des am 1.9.2023 in Kraft getretenen DSG; AS 2022 491; BBI 2017 6941). Die Mitteilungen nach den Art. 63 Abs. 3 und Art. 64 Abs. 2 NDG sind stets gleichlautend und werden nicht begründet (Art. 66 Abs. 1 NDG).

Aus der stets gleichlautenden Antwort kann die Auskunft ersuchende Person keinerlei Schlüsse ziehen, ob überhaupt, allenfalls in welcher Weise, aus welchen Gründen und gestützt auf welche Quellen sie in einem der genannten Informationssysteme des Bundes vermerkt ist. Der Gesetzgeber ging davon aus, für einschlägige Kreise könne allein schon die Information, dass eine bestimmte Person überhaupt verzeichnet oder aber gerade nicht verzeichnet ist, von grosser Bedeutung sein, weil daraus Rückschlüsse über das Funktionieren von Staatsschutzorganen gezogen und damit die Wirksamkeit der Staatsschutz Tätigkeiten beeinträchtigt werden könnten.

**6.4** Der Entscheid darüber, ob die Auskunft betreffend die in Art. 63 Abs. 2 NDG genannten nachrichtendienstlichen Informationssysteme aufzuschieben ist, steht nach Gesetzeswortlaut unter dem Vorbehalt einer Interessenabwägung; die Auskunft ist aufzuschieben, wenn und soweit überwiegende Interessen an einer Geheimhaltung bestehen. Die Interessenabwägung ist – auch im Falle eines Aufschubs der Auskunft – zu Händen des EDÖB und des Bundesverwaltungsgerichts transparent zu machen, ansonsten die indirekte Auskunft respektive die Möglichkeit der indirekten Überprüfung durch den EDÖB und das Bundesverwaltungsgericht ohne Gehalt bliebe (vgl. Art. 66 Abs. 1 NDG). Eine Interessenabwägung ist auch grund- und konventionsrechtlich geboten; der durch Art. 13 BV und Art. 8 EMRK gewährleistete Anspruch auf Auskunft und Einsicht ist eine unentbehrliche Voraussetzung für die Verwirklichung des Schutzes der Privatsphäre und eine Verweigerung beziehungsweise ein Aufschub der Auskunft auf das zeitlich und sachlich unbedingt Notwendige zu beschränken (Urteil des BVGer A-4729/2020 vom 24. November 2022 E. 5.3.2 und 5.4.3 mit Hinweisen).

**6.5** Sobald kein Geheimhaltungsinteresse mehr an Daten besteht, spätestens aber nach Ablauf der Aufbewahrungsdauer, erteilt der NDB der gesuchstellenden Person nach dem DSG Auskunft, sofern dies nicht mit übermässigem Aufwand verbunden ist (Art. 63 Abs. 4 NDG). Die nachträgliche Auskunftserteilung ermöglicht es, die Offenlegung sensibler Informationen

zu vermeiden, so lange überwiegende Geheimhaltungsinteressen bestehen, ohne effektiven Rechtsschutz vollständig auszuschliessen; ist die Dauer einer zulässigen Aufbewahrung abgelaufen oder sind die überwiegenden Geheimhaltungsinteressen entfallen, findet das DSG Anwendung und es eröffnet sich der ordentliche Rechtsweg. Der NDB hat die gesuchstellende Person bei Dahinfallen der Geheimhaltungsinteressen von Amtes wegen zu informieren und ein zuvor gestelltes Auskunftsgesuch nunmehr nach den Bestimmungen zu DSG zu behandeln (vgl. BGE 138 I 6 E. 3.3.5 und 7.5, insbes. E. 7.5.1).

**6.6** Nach dem DSG kann jede Person vom Inhaber einer Datensammlung Auskunft darüber verlangen, ob Daten über sie bearbeitet werden (Art. 8 Abs. 1 aDSG). Der Inhaber muss der betroffenen Person alle über sie in der Datensammlung vorhandenen Daten einschliesslich der verfügbaren Angaben über die Herkunft der Daten (Art. 8 Abs. 2 Bst. a aDSG). Das Auskunftsrecht erfasst sodann Angaben zum Zweck sowie gegebenenfalls die Rechtsgrundlagen des Bearbeitens einschliesslich der Kategorien der bearbeiteten Personendaten, der an der Sammlung Beteiligten und der Datenempfänger mitteilen (Art. 8 Abs. 2 Bst. b aDSG). Die Auskunft ist in der Regel schriftlich, in Form eines Ausdrucks oder eine Fotokopie sowie kostenlos zu erteilen (Art. 8 Abs. 5 Satz 1 aDSG).

Der Inhaber der Datensammlung kann die Auskunft verweigern, einschränken oder aufschieben, soweit ein Gesetz im formellen Sinn dies vorsieht oder es wegen überwiegender Interessen Dritter erforderlich ist (Art. 9 Abs. 1 aDSG). Gemäss Art. 9 Abs. 2 aDSG kann ein Bundesorgan die Auskunft zudem verweigern, einschränken oder aufschieben, soweit dies wegen überwiegender öffentlicher Interessen, insbesondere der inneren oder äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft, erforderlich ist (Bst. a).

Auch in Fällen, in denen eine formelle gesetzliche Grundlage eine Verweigerung, eine Einschränkung oder einen Aufschub der Auskunft zulässt respektive vorsieht, ist eine Interessenabwägung geboten. Denn auch aus der gesetzlichen Grundlage geht zwar regelmässig hervor, dass der Gesetzgeber der Geheimhaltung der betreffenden Daten erhebliches Gewicht beigemessen hat. Er hat mit anderen Worten die erheblichen (öffentlichen oder privaten Interessen) an der Geheimhaltung einer gewissen Kategorie von Daten abstrakt im Gesetz festgeschrieben. Damit hat er aber nicht bereits generell-abstrakt festgelegt, dass diese erheblichen Interessen die privaten Interessen an der Auskunftserteilung in jedem Fall überwiegen. Ob dies zutrifft, ist vielmehr anhand einer Interessenabwägung im Einzelfall

zu überprüfen (Urteil des BGer 1C\_493/2023 vom 26. November 2024 E. 4.4).

Das Auskunftsrecht ermöglicht es der betroffenen Person, die über sie bearbeiteten Daten zu kontrollieren mit dem Ziel, die Einhaltung der Grundsätze wie rechtmässige Beschaffung von Daten, Treu und Glauben bei der Bearbeitung, Richtigkeit der Datenbearbeitung in der Rechtswirklichkeit zu überprüfen und deren Durchsetzung zu ermöglichen (Botschaft vom 23. März 1988 zum Bundesgesetz über den Datenschutz [nachfolgend: Botschaft aDSG], BBl 1988 II 413, S. 433). Dazu gehören namentlich die Ansprüche gemäss Art. 25 Abs. 1 aDSG: Bei Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses kann vom verantwortlichen Bundesorgan verlangt werden, dass es das widerrechtliche Bearbeiten von Personendaten unterlässt (Bst. a), die Folgen eines widerrechtlichen Bearbeitens beseitigt (Bst. b), oder die Widerrechtlichkeit des Bearbeitens feststellt (Bst. c). Ferner verleiht Art. 25 Abs. 3 Bst. a aDSG dem Gesuchsteller das Recht, vom Bundesamt die Personendaten berichtigen, vernichten oder die Bekanntgabe an Dritte sperren zu lassen (vgl. auch Art. 5 Abs. 2 aDSG). Gegen Verfügungen über datenschutzrechtliche Ansprüche steht dem Betroffenen der Rechtsweg offen (vgl. Art. 33 Abs. 1 aDSG), womit er die Sache einer Überprüfung durch ein unabhängiges Gericht zuführen kann. Das Auskunftsrecht ist dergestalt eine verfahrensrechtliche Garantie zum Schutz vor unsachgemässer Datenbearbeitung. Es bildet zusammen mit den weiteren datenschutzrechtlichen Ansprüchen eine Einheit zur Gewährleistung eines wirksamen Grundrechtsschutzes (vgl. zum Ganzen BGE 147 II 408 E. 6.3 und BGE 144 I 126 E. 8.3.7 f. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte [EGMR] zu Art. 8 und Art. 13 EMRK; ferner Urteil des BGer 1C\_541/2014 vom 13. August 2015 E. 2.5 mit Hinweisen). Angesichts der grossen Bedeutung des Auskunftsrechts für den Datenschutz sowie die Verwirklichung der Grund- und Konventionsrechte ist die Auskunftsverweigerung auf das zeitlich und sachlich unbedingt Notwendige zu beschränken (BGE 147 II 408 E. 2.3 in fine).

**6.7** Beabsichtigt der Inhaber einer Datensammlung, die Auskunft über die Datenbearbeitung zu verweigern, einzuschränken oder aufzuschieben, hat er die Gründe hierfür anzugeben (Art. 9 Abs. 5 aDSG). Diese spezialgesetzlich verankerte Begründungspflicht ergibt sich bereits aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV (vgl. auch Art. 35 Abs. 1 VwVG).

Die Begründung einer Verfügung hat im Allgemeinen den rechtserheblichen Sachverhalt sowie die anwendbaren Rechtsnormen zu enthalten und sodann die rechtliche Würdigung (Subsumtion) des Sachverhalts unter die Rechtsnormen aufzuzeigen. In diesem Sinne sind wenigstens kurz die Überlegungen zu nennen, von denen sich die Behörde bei ihrer Entscheidung hat leiten lassen und auf die sich ihre Entscheidung stützt. Die Begründung muss – im Sinne einer Minimalanforderung – so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite der behördlichen Beurteilung Rechenschaft geben und die Verfügung sachgerecht anfechten kann (vgl. BGE 144 I 11 E. 5.3; Urteil des BGer 1C\_70/2021 vom 7. Januar 2022 E. 2.1; Urteil des BVGer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 14.2 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

Welchen Anforderungen eine Begründung in formeller und materieller Hinsicht (Begründungsdichte, Begründungsqualität) zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen zu bestimmen. Die Parteien haben zunächst grundsätzlich Anspruch auf eine individuelle Begründung und es muss aus der Verfügung selbst zum Ausdruck kommen, wie die Behörde die konkrete Sachlage rechtlich würdigt; ein Verweis etwa auf (amtliche) Dokumente vermag die Begründung in der Regel nicht (vollständig) zu ersetzen. In materieller Hinsicht ist die Begründungsdichte namentlich abhängig von der Eingriffsschwere des Entscheids, den Vorbringen der Verfahrensbeteiligten sowie der Komplexität des Sachverhalts und der sich stellenden Rechtsfragen. Die Anforderungen an die Begründung sind dabei umso höher zu stellen, je grösser der Entscheidungsspielraum der Behörde ist und je stärker ein Entscheid in die individuellen Rechte des Betroffenen eingreift. Umgekehrt vermag eine minimale Begründung zu genügen, wenn die Interessen des Betroffenen nur am Rande tangiert sind oder wenn die Gründe für den Entscheid offensichtlich sind. Auch in diesem Fall muss sich der Betroffene jedoch über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn sachgerecht anfechten können, so dass sich die Behörde in der Regel nicht einfach damit begnügen darf, zur Entscheidungsbegründung die anwendbare Rechtsnorm wiederzugeben (Urteil des BGer 1C\_328/2020 vom 22. März 2022 E. 3.3.2 mit Hinweisen; Urteile des BVGer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 14.2 und A-1239/2012 vom 18. Dezember 2013 E. 4.2, je mit Hinweisen).

Es sind sodann die Besonderheiten des Datenschutzrechts zu beachten. Beabsichtigt die Behörde beispielsweise, die Auskunft über eine Datensammlung etwa aus überwiegenden Gründen der inneren oder äusseren

Sicherheit oder zum Schutz einer Strafuntersuchung oder eines anderen Untersuchungsverfahrens zu verweigern oder einzuschränken (Art. 9 Abs. 2 aDSG), so darf der Inhalt der geheim zuhaltenden Daten auch nicht auf dem Weg der Verfügungsbegründung oder der Akteneinsicht bekannt gemacht werden. In diesem Fall rechtfertigen die überwiegenden öffentlichen Interessen eine Einschränkung der Begründungsanforderungen. Die Behörde darf sich jedoch auch unter diesen Umständen in der Regel nicht darauf beschränken, zur Begründung lediglich auf die ihrer Ansicht nach anwendbare gesetzliche Bestimmung zur Einschränkung der Auskunft zu verweisen. Vielmehr ist zum Schutz von der Auskunftserteilung entgegenstehenden Interessen auf eine umschreibende Begründung auszuweichen. Zudem dürfen – zum Ausgleich der reduzierten Begründungsanforderungen – im Rechtsmittelverfahren keine hohen Anforderungen an die Beschwerdebegründung gestellt werden (vgl. Urteile des BGer 1C\_597/2020 vom 14. Juni 2021 E. 5.3 f., nicht publiziert in BGE 147 II 408, und 1C\_522/2018 vom 8. März 2019 E. 3.4; Urteil des BVGer A-1822/2021 vom 7. September 2022 E. 3.4).

## 7.

Nachfolgend ist mit Blick auf die vorstehend dargelegten gesetzlichen Grundlagen und die hierzu ergangene Rechtsprechung zunächst zu klären, ob die Vorinstanz die Auskunftserteilung – soweit sie sich auf Art. 9 Abs. 2 Bst. a aDSG stützt – zu Recht aufgeschoben und die Verfügung auch hinreichend begründet hat.

**7.1** Das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht gilt, wie vorstehend dargelegt, nicht uneingeschränkt. Gemäss Art. 9 Abs. 2 Bst. a aDSG kann ein Bundesorgan die Auskunft verweigern, einschränken oder aufschieben, soweit es wegen überwiegender öffentlicher Interessen, insbesondere der inneren oder äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft, erforderlich ist.

Als öffentliche Interessen im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Bst. a aDSG fallen insbesondere Sicherheitsinteressen in Betracht. Diese sind nach der Rechtsprechung weit zu verstehen. Eine Einschränkung des Auskunftsrechts ist allerdings nur erlaubt, wenn eine Gefährdung von Sicherheitsinteressen nach den Umständen als ernsthaft erscheint. Dies verlangt nach einer Beurteilung im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und insbesondere der Informationen, zu denen Auskunft verlangt wird (vgl. Urteile des BVGer A-3390/2018 vom 26. März 2019 E. 5.4.2.1 und A-5430/2013 vom 28. Januar 2015 E. 3.5.1 f.). So ist nach den Materialien eine Auskunftsverweigerung etwa möglich, wenn Personen Einblick in Datensamm-

lungen der Bundesanwaltschaft nehmen wollten und mit der Erteilung der Auskunft Ermittlungsergebnisse und -methoden aufgedeckt würden (Botschaft aDSG, S. 455). Das Vorliegen eines öffentlichen Interesses vermag dabei für sich alleine noch keine Einschränkung des Auskunftsrechts zu begründen. Vielmehr sind die berührten Interessen gegeneinander abzuwägen; eine Einschränkung des Auskunftsrechts ist nur im Fall überwiegender öffentlicher Interessen zulässig. Dies kann es erforderlich machen, dass die betroffene Person ihr eigenes Interesse darlegt, obschon das Recht auf Auskunft über die Bearbeitung eigener Personendaten im Sinne von Art. 8 DSG kein besonderes Interesse voraussetzt (Urteil des BGer 4A\_277/2020 vom 18. November 2020 E. 5.3 mit Hinweisen; zum Ganzen Urteil des BVerfG A-5560/2018 vom 25. Juni 2019 E. 3.2.1–3.2.3; vgl. dazu auch Urteil 1C\_493/2023 E. 4.4 m.w.H.).

In Bezug auf das Gebot des Quellenschutzes im Sinne von Art. 35 NDG wird in der Botschaft hervorgehoben, dass der NDB gegenüber menschlichen Quellen in der Pflicht stehe, deren Unversehrtheit bestmöglich zu schützen, wobei er bei der Quellenführung stets auf einen maximalen Quellenschutz zu achten habe (Botschaft NDG, S. 2153). Dabei betont der Gesetzgeber die grosse Bedeutung, die der Wahrung des Quellenschutzes zukommt. Quellen sollen hierbei nur in Ausnahmefällen preisgegeben werden müssen, wenn das öffentliche Interesse an der Preisgabe weit überwiege. Gewisse Quellen seien sogar rigoros zu schützen; andernfalls würde das Vertrauen in die Diskretion des NDB beeinträchtigt und die Beschaffung von Informationen stark erschwert (Botschaft NDG, S. 2173). Daraus folgt, dass der Gesetzgeber dem Quellenschutz eine ausgesprochen hohe Bedeutung beimisst.

**7.2** Im Rahmen der Interessenabwägung sind die berührten Interessen zu benennen, zu bewerten und schliesslich einander gegenüberzustellen mit dem Ziel, die berührten Interessen möglichst umfassend zu berücksichtigen. Die gesamte Interessenabwägung ist sodann in der Entscheidungsbegründung offenzulegen; nur so ermöglicht es die verfügende Behörde, dass ihre Entscheidung sachgerecht angefochten und von der Beschwerdeinstanz überprüft werden kann. Zudem sind, wenn die Vorinstanz mit ihrer Entscheidung in die Grundrechte Betroffener eingreift und dabei aufgrund ihrer besonderen Sachkenntnisse und der Nähe zur Streitsache über einen beträchtlichen Entscheidungsspielraum verfügt, grundsätzlich erhöhte Anforderungen an die Begründungsdichte zu stellen (vgl. zur Begründungsdichte E. 6.7 hiavor).

**7.3** Die Vorinstanz beschränkt sich in der angefochtenen Verfügung in Bezug auf die Ablage der hier infrage stehenden besonders sensitiven Daten auf die Anordnung, dass die Auskunft darüber, ob sie zum Zeitpunkt des Auskunftsbegehrens des Beschwerdeführers Daten über ihn in den nachrichtendienstlichen Informationssystemen bearbeitet habe, aufgeschoben werde. Zur Begründung macht sie geltend, dass der Auskunftserteilung betreffend das Dokument in der Ablage besonders sensibler Daten (Operative Datenablage) überwiegende öffentliche Interessen gemäss Art. 9 Abs. 2 Bst. a aDSG entgegenstünden.

Zwar trifft zu, dass der Inhalt geheim zu haltender Dokumente nicht auf dem Weg der Verfügungsbegründung bekannt gemacht werden darf. Der blosser Verweis auf die nach Auffassung der Vorinstanz anwendbare datenschutzrechtliche Bestimmung und «überwiegende öffentliche Interessen» erweist sich allerdings als inhaltliche Leerformel und genügt den dargelegten Anforderungen an eine rechtsgenügende Begründung – auch unter Berücksichtigung der Geheimhaltungsinteressen nach dem NDG – nicht. Der Umstand, dass Personendaten in der für die Speicherung besonders sensibler Daten im Sinne von Art. 7 VIS-NDB vorgesehenen «Operativen Datenablage» bearbeitet werden, rechtfertigt für sich allein noch keinen Aufschub der Auskunft. In ihrer Beschwerdevernehmlassung räumt denn auch die Vorinstanz selber eine Gehörsverletzung ein, wenn sie unter Hinweis auf die von ihr im Beschwerdeverfahren nachgereichten Angaben eine Heilung der «unterbliebenen Gewährung des rechtlichen Gehörs» wie auch eine angemessene Berücksichtigung der Gehörsverletzung bei den Kostenfolgen beantragt (Vernehmlassung, S. 8 und 10). In ihrer Beschwerdevernehmlassung ergänzt die Vorinstanz ihre Begründung dahingehend, dass eine genehmigungsfreie Beschaffungsmassnahme zur Diskussion stehe und das Dokument Angaben zu mehreren Anlässen im Aufgabengebiet des NDB (frühzeitige Erkennung und Verhinderung von Bedrohungen der inneren oder äusseren Sicherheit) enthalte, wobei in diesem Dokument auch die Personalien des Beschwerdeführers aufgeführt seien.

Die am 4. Februar 2025 in den Räumlichkeiten des Bundesverwaltungsgerichts durchgeführte Akteneinsicht hat ergeben, dass der Beschwerdeführer im massgeblichen Dokument lediglich mit seinen Personalien (Vorname, Name und Geburtsdatum) erfasst ist. Die gerichtliche Akteneinsicht hat überdies bestätigt, dass das Dokument Angaben zu mehreren Anlässen im Aufgabengebiet des NDB beinhaltet, an deren Geheimhaltung weiterhin ein grosses öffentliches Interesse besteht. Gestützt auf die Einsichtnahme in das streitbetreffende Dokument kommt das Bundesverwaltungs-

gericht zum Schluss, dass präzisere (umschreibende) Angaben zum Inhalt des Dokuments nicht möglich sind, ohne den gesetzlich gebotenen Quellenschutz ernsthaft zu gefährden. Folglich ist die Vorinstanz mit ihrer im Beschwerdeverfahren nachgeschobenen Begründung ihrer Begründungspflicht im Ergebnis hinreichend nachgekommen.

In materiell-rechtlicher Hinsicht ist festzuhalten, dass das öffentliche Interesse an einer weiteren Geheimhaltung des Dokuments äusserst gewichtig ist. Wie das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen der Akteneinsicht festgestellt hat, enthält das streitbetroffene Dokument Informationen, die es dem Beschwerdeführer erlauben würden, Rückschlüsse auf die Quelle der Daten zu ziehen. Die Auskunftserteilung über den Inhalt des Dokuments hätte Folgen, die über den vorliegenden Einzelfall hinausreichen würden und zu einer Offenlegung der geheimbedürftigen Daten führen würden. Dadurch würde die weitere Tätigkeit der Vorinstanz wesentlich erschwert. Durch die weitere Geheimhaltung der Quellen wird der Vorinstanz dagegen ermöglicht, die gesetzlich vorgesehene Tätigkeit der Informationsbeschaffung weiterhin effizient auszuüben (vgl. Urteile des BGer 1C\_493/2023 E. 5.1 m.w.H.; 1C\_522/2018 vom 8. März 2019 E. 3.3). Die weitere Geheimhaltung steht demnach im Einklang mit dem allgemeinen Zweck des NDG und insbesondere der inneren Sicherheit. Auch eine (beschränkte) Auskunftserteilung mittels Schwärzung entsprechender Passagen erweist sich im konkreten Fall als ungeeignet respektive unmöglich, da der gebotene Quellenschutz auf diese Weise nicht hinreichend gewährleistet werden kann.

Der Beschwerdeführer macht dagegen lediglich ein allgemeines Interesse an der Auskunft über den Inhalt des Dokuments geltend. Ein spezifisches persönliches Interesse wird von ihm nicht namhaft gemacht.

Bei dieser Interessenlage überwiegen die öffentlichen Interessen an der Geheimhaltung des Dokuments die privaten Interessen an der Auskunftserteilung deutlich. Die Einsichtnahme in das fragliche Dokument wurde somit zu Recht aufgeschoben und es liegt keine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung vor.

**7.4** Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage frei prüfen kann. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus – im Sinne einer Heilung des Mangels – selbst bei

einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruches auf rechtliches Gehör von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (statt vieler BGE 137 I 195 E. 2.3.2, 133 I 201 E. 2.2; Urteile des BVGer A-714/2018 vom 23. Januar 2019 E. 3.2, A-4061/2016 vom 3. Mai 2017 E. 2.2).

Bei Verstössen gegen die Begründungspflicht wird der Mangel namentlich dann als behoben erachtet, wenn die Rechtsmittelbehörde über umfassende Kognition verfügt und sie eine hinreichende Begründung liefert (Urteile des BVGer A-1359/2018 vom 11. März 2019 E. 2.2.2; A-5741/2017 und A-5742/2017 vom 29. Juni 2018 E. 4.2 und A-1617/2016 vom 6. Februar 2017 E. 2.3.4). Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist bei der Verlegung der Kosten zu berücksichtigen, selbst wenn die Beschwerde in materieller Hinsicht abzuweisen wäre (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2 m.w.H.; Urteil des BVGer A-2366/2018 vom 24. Mai 2018 E. 4.3 m.w.H.).

Die Vorinstanz hat ihre Begründungspflicht verletzt, indem sie sich in der angefochtenen Verfügung auf «überwiegende öffentliche Interessen» respektive auf den Hinweis der gesetzlichen Bestimmung in Art. 9 Abs. 2 Bst. a aDSG beschränkt hat. Die im Beschwerdeverfahren nachgeschobene Begründung ermöglicht es dem Beschwerdeführer allerdings, auf den Kontext der Bearbeitung seiner Personendaten zu schliessen. Demnach kann der formelle Verfahrensmangel im Beschwerdeverfahren als geheilt gelten.

## **8.**

Im Weiteren ist auf die Rüge der fehlenden gesetzlichen Grundlage für die Datenbank «Operative Datenablage» einzugehen.

**8.1** Der Beschwerdeführer macht geltend, in sämtlichen Informationssystemen würden besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet, weshalb die Datenbearbeitung insgesamt – entsprechend Art. 17 Abs. 2 Bst. a aDSG – einer formell-gesetzlichen Grundlage bedürfe. Die Operative Datenablage sei im NDG nicht geregelt und finde allein in Art. 7 VIS-NDB eine Erwähnung. Es sei kaum denkbar, dass der Quellenschutz nicht über die üblichen Bestimmungen in den Informationssystemen gewährleistet werden könne. Die von der Vorinstanz angerufenen gesetzlichen Grundlagen

(Art. 5 Abs. 4 und Art. 44 Abs. 1 NDG) seien nicht hinreichend bestimmt. Die Vorinstanz lege zudem auch nicht dar, weshalb der Quellenschutz über die gesetzlichen Informationssysteme IASA NDB oder IASA-GEX NDB nicht gewährleistet werden könne.

Die Vorinstanz wendet dagegen zur Hauptsache ein, bei den Informationen der Ablage besonders sensitiver Daten handle es sich um Informationen, die normalerweise digitalisiert und in IASA NDB oder IASA-GEX NDB zu erfassen wären. Aus Gründen des Quellenschutzes müssten die Daten besonders geschützt werden, was innerhalb der gesetzlich aufgeführten Informationssysteme nicht möglich sei. Deshalb würden diese ausserhalb bearbeitet und in besonders geschützten Bereichen aufbewahrt. Das NDG sehe in Art. 44 Abs. 1 explizit vor, dass sie besonders schützenswerte Daten bearbeiten dürfe. Darüber hinaus dürfe sie gemäss Art. 5 Abs. 4 NDG auch Daten beschaffen, ohne dass dies für die betroffene Person erkennbar sei.

**8.2** Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Gesetz (Art.5 Abs. 1 BV). Grundsätzlich bedarf das gesamte Staatshandeln einer gesetzlichen Grundlage. In seinen verschiedenen Ausprägungen ist das Legalitätsprinzip ein unabdingbarer Bestandteil des Rechtsstaates und erfüllt wichtige Funktionen: Dadurch, dass es staatliches Handeln an das Gesetz bindet, trägt es zur Rechtssicherheit bei, indem es staatliches Handeln voraussehbar macht. Dies trägt auch zur rechtsgleichen Behandlung durch den Staat bei und stellt sicher, dass staatliches Handeln nicht willkürlich ist. Zudem soll es Individuen vor staatlichen Eingriffen in die Grundrechte schützen, da solche nur gerechtfertigt sind, wenn eine hinreichende gesetzliche Grundlage besteht. Schliesslich trägt das Legalitätsprinzip zur demokratischen Legitimation staatlichen Handelns bei, da es sicherstellt, dass sich jegliches Handeln auf einer von der Volksvertretung erlassenen Norm stützt (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 330 ff.; AILEEN KREYDEN, in: Thomas Sutter-Somm, Der Nachrichtendienst im Spannungsverhältnis zwischen Geheimhaltungsinteresse und Recht auf Rechtsschutz, 2017, Rz. 104 ff.).

Das Gesetzmässigkeitsprinzip umfasst als Teilgehalte die Erfordernisse des Rechtssatzes, der genügenden Normdichte, der genügenden Normstufe sowie der hinreichenden Kundgabe der Norm (BENJAMIN SCHINDLER, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2024, Art. 5 N. 33 ff.). Das Erfordernis der genügenden Normdichte verlangt, dass die Rechtssätze ausreichend bestimmt und klar sein

müssen. Diese müssen so präzise formuliert sein, dass die Rechtsunterworfenen ihr Verhalten danach ausrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können (BGE 144 I 126 E. 6.1; 143 I 310 E. 3.3.1; 139 I 280 E. 5.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 342 f.; PIERRE TSCHANEN/MARKUS MÜLLER/MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, Rz. 403 ff.). Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (BGE 147 I 478 E. 3.1.1 mit zahlreichen Hinweisen). Nach dem Erfordernis der Gesetzesform sollen alle für ein Gemeinwesen grundlegenden Rechtsnormen mindestens in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein, das heisst in einem Gesetz, das vom Parlament verabschiedet wurde und – je nach Ausgestaltung der Volksrechte im jeweiligen Gemeinwesen – dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstand (SCHINDLER, a.a.O., Art. 5 N. 36).

Art. 36 BV zählt die Voraussetzungen auf, die kumulativ erfüllt sein müssen, damit ein Grundrecht eingeschränkt werden darf: Gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit und Respektierung des Kerngehalts (vgl. Art. 36 BV; ULRICH HÄFELIN ET AL., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl. 2020, Rz. 302). Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein (vgl. Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV; BGE 145 I 156 E. 4.1; REGINA KIENER/WALTER KÄLIN/JUDITH WYTTENBACH, Grundrechte, 4. Aufl. 2024, Rz. 335–338). Bei leichten Eingriffen reicht eine Regelung auf Verordnungsstufe aus. Eine solche Regelung muss jedoch ihrerseits, um dem Erfordernis der Gesetzesstufe zu genügen, auf einer zulässigen und hinreichenden Delegation durch ein formelles Gesetz beruhen. Dabei kann die Delegation im formellen Gesetz relativ offen formuliert sein, diese Offenheit muss aber durch eine hinreichend klare Regelung in der Verordnung selber kompensiert werden (ULRICH HÄFELIN ET AL., a.a.O., Rz. 311 m.w.H.).

Werden Rechtsetzungskompetenzen des Gesetzgebers auf den Verordnungsgeber übertragen, spricht man von Gesetzesdelegation. Der Gesetzgeber ermächtigt damit im (formellen) Gesetz die Exekutive zum Erlass von gesetzesvertretenden Verordnungen (allgemein zur Gesetzesdelegation: BVGE 2010/49 E. 8.3.1; Urteil des BVGer A-715/2020 vom 25. November 2020 E. 5.1). Die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an die Exekutive stellt eine Durchbrechung des Grundsatzes der Gewaltenteilung und

eine Einschränkung der demokratischen Rechte dar (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 367). Deshalb hat das Bundesgericht zur Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen des formellen Gesetzgebers an die Exekutive und Judikative Grundsätze entwickelt. Die Gesetzesdelegation gilt nach dieser Rechtsprechung als zulässig, wenn sie nicht durch die Verfassung ausgeschlossen ist, in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie, das heisst die wichtigen Regelungen, im delegierenden Gesetz selbst enthalten sind (Art. 164 Abs. 1 BV; BGE 144 II 376 E. 7.2 m.w.H.; BVGE 2010/49 E. 8.3.1; Urteil des BVGer A-2852/2018 vom 7. Februar 2019 E. 3.2; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 423; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, a.a.O., Rz. 341). Für die Abgrenzung der Rechtsnormen, die wegen ihrer Wichtigkeit einem Gesetz enthalten sein müssen, sind nach der Lehre generell Kriterien wie die Intensität des Eingriffs, die Zahl der von einer Regelung Betroffenen, die finanzielle Bedeutung und die Akzeptierbarkeit massgebend. Als weitere Kriterien für die Bestimmung der Rechtssetzungsstufe zu berücksichtigen sind zudem das Flexibilitätsbedürfnis im Hinblick auf die Anpassung an veränderte Verhältnisse sowie die Eignung der entscheidenden Behörde mit Blick auf das Erfordernis besonderer Fachkenntnisse (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 354).

**8.3** Art. 47 Abs. 1 NDG zählt die vom NDB zur Erfüllung seiner Aufgaben betriebenen Informationssysteme (IASA NDB, IASA-GEX NDB, INDEX NDB, GEVER NDB, ELD, OSINT-Portal, Quattro P, ISCO und Restdatenspeicher; Bst. a–i) auf. Art. 47 Abs. 2 NDB ermächtigt den Bundesrat sodann, für jedes Informationssystem die Einzelheiten der Datenbearbeitung, das heisst den Katalog der Personendaten, die Zuständigkeit bei der Datenbearbeitung, die Zugriffsrechte, die Häufigkeit der Qualitätssicherung, die Aufbewahrungsdauer und Löschung der Daten sowie die Datensicherheit, zu regeln. Es stellt sich daher die Frage, ob die Aufzählung der Informationssysteme nach Art. 47 Abs. 1 NDG abschliessend oder nur exemplarischen Charakter hat respektive ob die Regelung von Art. 7 VIS-NDB auf eine hinreichende Delegationsnorm abgestützt ist und damit im Einklang mit dem Legalitätsprinzip steht.

**8.3.1** Das Gesetz ist in erster Linie nach seinem Wortlaut auszulegen (grammatikalische Auslegung). Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss der Richter unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Norm suchen. Dabei hat er insbesondere den Willen des Gesetzgebers zu berücksichtigen.

sichtigen, wie er sich namentlich aus den Gesetzesmaterialien ergibt (historische Auslegung). Weiter hat der Richter nach dem Zweck, dem Sinn und den dem Text zugrunde liegenden Wertungen zu forschen, namentlich nach dem durch die Norm geschützten Interesse (teleologische Auslegung). Wichtig ist auch der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt, und das Verhältnis, in welchem sie zu anderen Gesetzesvorschriften steht (systematische Auslegung). Das Bundesgericht befolgt bei der Auslegung von Gesetzesnormen einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es ab, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen (BGE 148 IV 398 E. 4.8). Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht. Allerdings findet auch eine verfassungskonforme Auslegung ihre Grenzen im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung (BGE 150 IV 277 E. 2.3.2; 149 II 43 E. 3.2). Bei relativ jungen Gesetzen ist die Abgrenzung von historischer und teleologischer Auslegung schwierig, weshalb regelmässig auf eine Unterscheidung verzichtet wird (vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-2905/2017 vom 1. Februar 2018 E. 6.3.1 mit Hinweisen).

**8.3.2** Der Wortlaut von Art. 47 Abs. 1 NDG gibt für die Beurteilung der Frage, ob die Aufzählung der Informationssysteme des NDB beispielhaften (demonstrativen) oder abschliessenden (taxativen) Charakter aufweist, keine eindeutige Antwort. Aus dem Verzicht auf das Adverb «insbesondere» (bzw. namentlich) kann jedenfalls nicht ohne Weiteres auf einen abschliessenden Charakter der Aufzählung geschlossen werden (vgl. dazu auch ERNST A. KRAMER/RUTH ARNET, Juristische Methodenlehre, 7. Aufl. 2024, S. 87).

**8.3.3** Aus systematischer Sicht ist vorab auf die von der Vorinstanz zur Begründung der formell-gesetzlichen Grundlagen angerufenen Bestimmungen einzugehen. Art. 5 Abs. 4 NDG erlaubt dem NDB eine Beschaffung von Personendaten, ohne dass dies für die betroffenen Personen erkennbar ist. Mit Art. 44 Abs. 1 NDG verleiht der Gesetzgeber dem NDB sodann die grundsätzliche Kompetenz, Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten und Persönlichkeitsprofilen, zu bearbeiten. Diese beiden Normen beziehen sich allerdings nicht auf die Informationssysteme des NDB und genügen insoweit dem Erfordernis der genügenden Normdichte nicht (vgl. dazu E. 8.2 hiervoor). Dies zumal es in diesem Zusammenhang auch zu beachten gilt, dass die Bestimmungen des NDG bereits eine Vielzahl sehr unbestimmter Rechtsbegriffe enthalten (vgl. dazu insbesondere Art. 2 f., Art. 6 Abs. 1 und 19 Abs. 1 und 2 NDG; vgl. auch KREYDEN, a.a.O., Rz. 121 ff.) und die Gewährleistung eines wirksamen

Grundrechtsschutzes grundsätzlich höhere Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot gebieten. Nachdem das NDG laut Botschaft auch zur Verwirklichung des Gesetzmässigkeitsprinzips beitragen soll (Botschaft vom 19. Februar 2014 zum Nachrichtendienstgesetz [nachfolgend: Botschaft NDG], Bundesblatt [BBl] 2014 2106, 2109, 2115 f.), kommt dem Bestimmtheitsgebot als Konkretisierung des Legalitätsprinzips eine grosse Bedeutung zu. Denn nur eine hinreichend bestimmte Norm kann sicherstellen, dass das staatliche Handeln voraussehbar ist, der Staat nicht willkürlich handelt, die Bürger rechtsgleich behandelt und vor nicht gerechtfertigten Grundrechtseingriffen geschützt werden (vgl. dazu auch KREYDEN, a.a.O., Rz. 108). Vor diesem Hintergrund genügen die von der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung bezeichneten Bestimmungen in Art. 5 Abs. 4 und Art. 44 Abs. 1 NDG den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots nicht.

Mit Blick auf die Systematik gilt es zu beachten, dass Art. 58 Abs. 1 NDG eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen hat, die Daten aus genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen nach Art. 26 fallbezogen und gesondert von den Informationssystemen nach Art. 47 zu speichern. Eine entsprechende Grundlage ist auch in Art. 36 Abs. 5 NDG vorgesehen für Daten aus Beschaffungen im Ausland, die mit genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen vergleichbar sind; denn diese gesetzliche Bestimmung ermächtigt den NDB, die Daten gesondert abzuspeichern, wenn der Umfang der Daten, die Geheimhaltung oder die Sicherheit dies erfordert. Für den Bereich des Quellenschutzes hat der Gesetzgeber zwar keine explizite Regelung zur gesonderten Speicherung der entsprechenden Daten geschaffen (vgl. dazu Art. 35 NDG). Allerdings ermächtigt Art. 47 Abs. 2 NDG den Bundesrat, insbesondere auch die Zuständigkeiten (Bst. b), die Zugriffsrechte (Bst. c) sowie auch die Datensicherheit (Bst. g) eingehend zu regeln. Von daher hat der Gesetzgeber dem Bundesrat eine weitreichende Kompetenz eingeräumt, mit Rücksicht auf die Erfordernisse des nachrichtendienstlich gebotenen Geheimnisschutzes den Zugang zu den Daten einzuschränken.

In systematischer Hinsicht ist überdies zu berücksichtigen, dass ohne abweichende gesetzliche Grundlage auch im Anwendungsbereich des NDG die Grundsätze und Vorgaben des DSG gelten (Botschaft NDG, S. 2235). Für das Auskunftsrecht ergibt sich die (ergänzende) Anwendung des DSG zudem unmittelbar aus dem Gesetz (vgl. dazu Art. 63 Abs. 1 und Abs. 4 NDG).

Bundesorgane dürfen Personendaten nur bearbeiten, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht (Art. 17 Abs. 1 aDSG). Besonders schützenswerte Personendaten sowie Persönlichkeitsprofile dürfen sie gemäss Art. 17 Abs. 2 aDSG nur bearbeiten, wenn ein Gesetz im formellen Sinn es ausdrücklich vorsieht oder wenn ausnahmsweise es *für eine in einem Gesetz im formellen Sinn klar umschriebene Aufgabe unentbehrlich ist* (Bst. a), der Bundesrat es im Einzelfall bewilligt, weil die Rechte der betroffenen Person nicht gefährdet sind (Bst. b), oder die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt oder ihre Daten allgemein zugänglich gemacht und eine Bearbeitung nicht ausdrücklich untersagt hat (Bst. c). Das Erfordernis der Bearbeitung einer in einem Gesetz im formellen Sinn klar umschriebenen Aufgabe (im Sinne von Art. 17 Abs. 2 Bst. a aDSG) setzt voraus, dass die Erfüllung dieser Aufgabe ansonsten nicht möglich ist (SARAH BALLENEGGER, in: Maurer-Lambrou/ Brechta [Hrsg.], Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Art. 17 N. 26 f.).

Der Begriff der besonders sensitiven Daten im Sinne von Art. 7 VIS-NDB unterscheidet sich von jenem der «besonders schützenswerten Personendaten», wie er in Art. 3 Bst. c Ziff. 1–4 aDSG konkret umschrieben wird, wesentlich. Während ersterer ausschliesslich die Sicherstellung des Quellenschutzes nach Art. 35 NDG bezweckt, bezieht sich letzterer auf Personendaten, welche die Persönlichkeit der betroffenen Person in erhöhtem Mass berühren (GABOR P. BLECHTA, Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, Art. 3 N. 27 f.). Von daher darf Art. 17 Abs. 2 aDSG nicht unbesehen für die Beurteilung der Gesetzmässigkeit des Informationssystems für besonders sensitive Daten übernommen werden.

Die Regelung von Art. 17 Abs. 2 aDSG zeigt allerdings auf, dass ein Verzicht auf eine explizite gesetzliche Grundlage möglich ist, soweit dies zur Erfüllung einer gesetzlich klar umschriebenen Aufgabe zwingend notwendig ist. Wie vorstehend ausgeführt, kommt dem Quellenschutz nach der Konzeption des Gesetzgebers eine herausragende Bedeutung zu. Die Wahrung dieses Gesetzeszweckes erfordert eine besondere Behandlung der besonders sensitiven Daten (vgl. dazu E. 5.3 hiavor). Deshalb ist die spezifische Regelung dieser vom Gesetzgeber formell-gesetzlich vorgeschriebenen Aufgabe des Quellenschutzes bezüglich der Speicherung dieser Daten geboten, so dass von einer formell-gesetzlichen Regelung für die Bearbeitung von Daten ausserhalb der in Art. 47 Abs. 1 NDG vorgesehenen Informationssysteme abgesehen werden kann; denn die Notwendigkeit des Quellenschutzes wird in Art. 35 Abs. 1 NDG klar umschrieben.

Dies spricht dafür, dass diesbezüglich eine materiell-gesetzliche Norm auf der Stufe der Verordnung ausreichend ist.

**8.3.4** Für den Bereich des NDG gilt nach der Konzeption des Gesetzgebers, dass dieses zur Verwirklichung des Gesetzmässigkeitsprinzips beitragen soll, indem es einen klaren rechtlichen Rahmen für das Handeln des NDB setzt und die notwendigen Grundrechtseingriffe regelt. Das NDG soll die Hauptaufgaben des NDB regeln und enthält deshalb die Bestimmungen, die aus verfassungsrechtlichen Gründen einer formell-gesetzlichen Grundlage bedürfen (Botschaft NDG, S. 2105 f., 2109, 2115 f.). Nach der Botschaft definiert Art. 47 NDG (bzw. Art. 46 des Entwurfs) den «Verbund von Informationssystemen», den der NDB zur Erfüllung seiner Aufgaben betreibt. In der Botschaft NDG wird überdies ausgeführt, dass der Gesetzesartikel einen «Überblick über alle Informationssysteme des NDB, die ihre formell-gesetzliche Grundlage in der Vorlage finden», erlaube (Botschaft NDG, S. 2188). Nach der Botschaft erhält der Bundesrat mit Art. 47 Abs. 2 NDG (bzw. Art. 46 Abs. 2 des Entwurfs) den Auftrag, für jedes Informationssystem die Einzelheiten der Datenbearbeitung festzulegen. Darunter fallen insbesondere Detailregelungen zur maximalen Aufbewahrungsfrist, periodische Überprüfungsfristen und Zugriffsberechtigungen (Botschaft NDG, S. 2188).

Laut Botschaft ermöglicht die Bestimmung von Art. 47 Abs. 1 NDG (Art. 46 Abs. 1 des Entwurfs) einen Überblick über die im NDG explizit geregelten Informationssysteme. Ein Hinweis darauf, dass es sich dabei nach der Konzeption des Gesetzgebers um alle dem NDB zur Verfügung stehenden Informationssysteme handeln soll, lässt sich hieraus indes nicht entnehmen.

Wie bereits ausgeführt (E. 7.1 hiervor), betont der Gesetzgeber in der Botschaft die herausragende Bedeutung des Quellenschutzes für das Vertrauen in die Diskretion wie auch für die Beschaffung der notwendigen Informationen für den Nachrichtendienst (Botschaft NDG, S. 2713).

Aus den Erläuterungen des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) zur VIS-NDB (< <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/46906.pdf> >, abgerufen am 05.02.2025) geht schliesslich hervor, dass die vom Bundesrat vorgesehene Führung von Daten ausserhalb der gesetzlich vorgesehenen Informationssysteme des NDB sicherstellen soll, dass nur ein ganz enger Kreis von Personen auf diese heiklen Daten zugreifen könne (Erläuterungen, S. 12). Dabei

handelt es sich ausschliesslich um die in Art. 7 Abs. 3 VIS-NDB aufgeführten Personen. Weiter wird in den Erläuterungen präzisiert, dass die von den Quellen gelieferten Erkenntnisse anonymisiert in die ND-relevanten Daten (IASA NDB oder IASA-GEX NDB) einfliessen. Dabei könne das Auskunftsrecht betroffener Personen über diese Systeme und die Speichersysteme der operationsbezogenen Daten ausgeübt werden.

In den Erläuterungen zu Art. 7 VIS-NDB hat das zuständige Departement überdies ausgeführt, dass es bei besonders sensitiven Daten (bspw. operativ notwendige Informationen zu menschlichen Quellen des NDB, zu deren Identität, Auswahl, Risikobeurteilung, Quellenführung, etc.) regelmässig aus Gründen des Quellenschutzes notwendig sei, diese ausserhalb der Informationssysteme des NDB zu führen. Dadurch könne sichergestellt werden, dass nur ein ganz enger Kreis von Personen auf diese heiklen Daten zugreifen könnten, nämlich diejenigen Personen, die mit der Führung der Operation beauftragt seien oder die Chefin oder der Chef der Beschaffung. Ferner wird angemerkt, dass die Geschäftsprüfungsdelegation und das EJPD die fehlende formell-gesetzliche Grundlage dieser besonderen Bearbeitung kritisiert hätten. Obwohl ein vom NDB in Auftrag gegebenes Gutachten zum Schluss gekommen sei, dass eine materiell-gesetzliche Grundlage ausreiche und die Datenbearbeitung korrekt erfolge, werde bei der nächsten Revision des NDG eine formell-gesetzliche Grundlage geschaffen werden (S. 12; vgl. zu den Vorbehalten der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte auch Jahresbericht der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom Mai 2022, BBI 2020 2971, S. 3049).

**8.3.5** Mit Blick auf den Normzweck gilt es zu beachten, dass für eine gesonderte Abspeicherung der Umfang der Daten, die Geheimhaltung (namentlich der Quellenschutz) und die Sicherheit (insbesondere die Gefahr der Kontaminierung des Datenbestandes und der IT-Systeme) entscheidend sein können (vgl. dazu den Erläuternden Bericht zur Revision des Bundesgesetzes vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst, BBI 2022 S. 20 und S. 29; < <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/71580.pdf> >). Die Aspekte der Rechtssicherheit, der Vorhersehbarkeit und der Wahrung eines wirksamen Grundrechtsschutzes legen nahe, die dem NDB zur Verfügung stehenden Informationssysteme sowie die Voraussetzungen und Modalitäten, die an die Erteilung einer Auskunft geknüpft werden (vgl. dazu insbesondere die Unterscheidung zwischen Abs. 1 und Abs. 2 von Art. 63 NDG), in den Grundzügen im Gesetz geregelt werden. Wie aus der Entstehungsgeschichte hervorgeht, bezweckt der

Gesetzgeber mit der Auflistung in Art. 47 Abs. 1 NDG einen Überblick über die formell-gesetzlichen festgelegten Informationssysteme zu geben. Dabei schloss er eine gesonderte Abspeicherung ausserhalb dieser Systeme nicht aus (vgl. für die genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen Art. 58 Abs. 1 und Art. 36 Abs. 5 NDG).

**8.3.6** Aus dem Gesagten folgt, dass der Wortlaut keine verlässliche Auskunft auf die Frage des abschliessenden Charakters der in Art. 47 Abs. 1 NDG aufgelisteten Informationssysteme gibt. Die systematische und historisch-teleologische Auslegung legt allerdings den Schluss nahe, dass die gesonderte Abspeicherung und Bearbeitung von besonders sensitiven Daten ausserhalb der formell-gesetzlich aufgeführten Systeme mit Ziel des historischen Gesetzgebers und dem von diesem verfolgten Zweck im Einklang steht. Auch in systematischer Hinsicht vermag die bestehende gesetzliche Regelung dem Legalitätsprinzip zu genügen. Daraus folgt, dass sich die materiell-rechtliche Grundlage von Art. 7 VIS-NDB als gesetzmässig erweist. Die gesetzliche Regelung in Art. 47 Abs. 1 und Abs. 2 NDG stützt sich schliesslich auch auf eine hinreichende verfassungsmässige Grundlage (vgl. dazu Art. 54 Abs. 1 und Art. 173 Abs. 2 BV), so dass die bestehende Regelung auch aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden ist.

**8.3.7** Steht mithin fest, dass Art. 47 Abs. 1 NDG auch eine gesonderte Abspeicherung von besonders sensitiven Daten ausserhalb der gesetzlich angeführten Informationssysteme ermöglicht, so bleibt zu prüfen, ob Art. 7 Abs. 1 VIS-NDB durch die Delegationsnorm von Art. 47 Abs. 2 NDG rechtsgenügend abgedeckt ist.

Nach Art. 47 Abs. 2 Bst. b und c NDG ist der Bundesrat insbesondere gesetzlich ermächtigt, die Zuständigkeit und die Zugriffsrechte für die Datenspeicherung zu regeln. Diese Kompetenz beinhaltet mithin auch die Einschränkung der Zugriffsrechte für besonders sensitive Daten, die der gesetzlich gebotene Quellenschutz (Art. 35 NDG) erfordert. Die Grundzüge der gesonderten Abspeicherung von besonders sensitiven Daten gemäss Art. 7 Abs. 1 VIS-NDB sind demnach in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten. Überdies beschränkt sich Art. 7 VIS-NDB auf den klar begrenzten Sachbereich des Quellenschutzes und die Delegation ist in der Verfassung nicht ausgeschlossen. Die Voraussetzungen für eine Gesetzesdelegation sind demnach gegeben.

**9.**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz ihre Entscheidung, die Auskunft aufzuschieben, in der angefochtenen Verfügung unzureichend begründet hat, indem sie sich darin (nur) auf die Anwendung von Art. 9 Abs. 2 Bst. a aDSG respektive auf «öffentliche Interessen» berufen hat. Nach Einsichtnahme in das streitbetroffene Dokument kommt das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass die Verfügung unter Einbezug der im Beschwerdeverfahren nachgeschobenen Begründung den Anforderungen an eine rechtsgenügeliche Begründung zu genügen vermag. Einer weitergehenden Begründung stehen überwiegende Geheimhaltungsinteressen entgegen. Die mit der ungenügelenden Begründung einhergehende Gehörsverletzung kann im Beschwerdeverfahren geheilt werden. Immerhin ist dieser Verletzung im vorliegenden Beschwerdeverfahren bei der Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen angemessen Rechnung zu tragen (vgl. nachfolgende E. 10). Das hochrangige Interesse an der Wahrung des Quellenschutzes überwiegt im konkreten Fall das private Interesse an der Auskunftserteilung ohne Weiteres. Die gestützt auf Art. 7 Abs. 1 VIS-NDB vorgenommene Bearbeitung besonders sensibler Daten stützt sich mit Art. 47 Abs. 2 NDG auf eine hinreichende Delegationsnorm. Eine Verletzung des Legalitätsprinzips kann deshalb verneint werden. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen und die angefochtene Verfügung ist zu bestätigen.

**10.**

**10.1** Aufgrund des Verfahrensausgangs gilt der Beschwerdeführer als unterliegend und er hätte die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 VwVG). Der Anspruch auf rechtliches Gehör stellt eine Verfahrenspflicht im Sinne des Art. 63 Abs. 3 VwVG dar. Wurde diese – wie vorliegend – verletzt, ist diesem Umstand bei der Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen grundsätzlich angemessen Rechnung zu tragen (vgl. statt vieler Urteile des BGer 1C\_123/2023 vom 14. Oktober 2024 E. 14.2 und 9C\_39/2020 vom 9. Oktober 2020 E. 2.2; Urteil des BVerger A-2989/2018 vom 4. September 2019 E. 3.6 und E. 10). Dem Beschwerdeführer sind daher die Verfahrenskosten nur zur Hälfte aufzuerlegen. Entsprechend hat er die auf Fr. 1'500.– festzusetzenden Verfahrenskosten (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173.320.2]) im Umfang von Fr. 750.– zu tragen. Dieser Betrag ist dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– zu entnehmen. Der Restbetrag von Fr. 750.– ist dem Beschwerdeführer nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Der Be-

schwerdeführer hat dem Bundesverwaltungsgericht hierzu seine Kontoverbindung bekannt zu geben.

Der Vorinstanz werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

**10.2** Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Dem anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer ist nach dem Gesagten zu Lasten der Vorinstanz eine reduzierte Parteientschädigung zuzusprechen. Da der Rechtsvertreter keine Kostennote eingereicht hat, setzt das Gericht die Parteientschädigung aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Unter Berücksichtigung der massgebenden Berechnungsfaktoren (Art. 8 ff. VGKE) ist sie auf Fr. 2'500.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag) festzulegen. Die Vorinstanz ist anzuweisen, dem Beschwerdeführer diesen Betrag nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils als Parteientschädigung zu entrichten.

(Urteilsdispositiv auf nächster Seite).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden dem Beschwerdeführer im Umfang von Fr. 750.– auferlegt. Dieser Betrag wird dem vom Beschwerdeführer geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 750.– wird ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Der Beschwerdeführer hat dem Bundesverwaltungsgericht hierzu seine Kontoverbindung bekannt zu geben.

**3.**

Dem Beschwerdeführer wird eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2'500.– zugesprochen. Diese ist ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils von der Vorinstanz zu bezahlen.

**4.**

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, das Generalsekretariat VBS und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Alexander Misic

Roland Hochreutener

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- das Generalsekretariat VBS (Gerichtsurkunde)