



## Urteil vom 31. März 2026

---

Besetzung

Richter Jürg Marcel Tiefenthal (Vorsitz),  
Richter Stephan Metzger,  
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,  
Gerichtsschreiber Roland Hochreutener.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch lic. iur. Martin Steiger, Rechtsanwalt,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauf-  
tragter EDÖB,**  
Feldeggweg 1, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Öffentlichkeitsprinzip; Rechtsverweigerung.

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

A.\_\_\_\_\_ wandte sich mit Schreiben vom 17. April 2024 an den Nachrichtendienst des Bundes (nachfolgend: NDB) und ersuchte um Auskunft über alle in den geführten Datensystemen und Datenbanken über ihn gespeicherten Daten. Das Auskunftsbegehren erfolgte vor dem Hintergrund, dass er vom World Economic Forum (WEF) – an dem er in den vergangenen Jahren als Berufsfotograf tätig gewesen war – kurzfristig wieder eingeladen wurde, nachdem die Kantonspolizei Graubünden erweiterte Personensicherheitsprüfungen vorgenommen hatte.

**B.**

Am 17. Juni 2024 teilte der NDB A.\_\_\_\_\_ mit, dass die Auskunft darüber, ob zum Zeitpunkt seines Auskunftsbegehrens Daten über ihn in den Systemen IASA-GEX NDB, INDEX NDB sowie in den nachrichtendienstlichen Daten von GEVER NDB bearbeitet würden, aufgeschoben werde. Gleichzeitig macht er ihn darauf aufmerksam, dass A.\_\_\_\_\_ das Recht habe, beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB eine Prüfung der Rechtmässigkeit der Datenbearbeitung sowie des Aufschubs zu verlangen. Zudem wies er A.\_\_\_\_\_ darauf hin, dass in den übrigen Informationssystemen keine Daten über ihn bearbeitet würden.

**C.**

Mit Eingabe vom 5. Juli 2024 gelangte A.\_\_\_\_\_ an den EDÖB mit dem Begehren, ausnahmsweise eine sofortige Auskunftserteilung durch den NDB zu verfügen; eventualiter habe der EDÖB eine Prüfung der Rechtmässigkeit des Aufschubs und der Rechtmässigkeit der Datenbearbeitung vorzunehmen.

**D.**

Mit Schreiben vom 16. Juli 2024 informierte der EDÖB A.\_\_\_\_\_ darüber, dass er gemäss Art. 63 Abs. 2 und 3 sowie Art. 64 des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst vom 25. September 2015 (Nachrichtendienstgesetz, NDG; SR 121; in der seit 1. Januar 2024 geltenden Fassung; AS 2022 232, 2023 650; BBl 2017 2953) für die Behandlung der Prüfungsgesuche betreffend die Informationssysteme des NDB (IASA NDB, IASA-GEX NDB, INDEX NDB, ISCO und Restdatenspeicher sowie GEVER NDB) zuständig ist.

**E.**

Mit Antwort vom 22. Juli 2024 teilte A.\_\_\_\_\_ dem EDÖB mit, dass er in

erster Linie eine Verfügung gegenüber dem NDB zur Auskunftserteilung gemäss Art. 64 Abs. 5 NDG beantragt habe. Gleichzeitig ersuchte er den EDÖB um Klarstellung der Frage, ob er den Antrag auf Auskunftserteilung im Sinne dieser Bestimmung bereits abgelehnt habe oder eine solche Ablehnung antizipiere.

**F.**

Der EDÖB informierte A.\_\_\_\_\_ am 16. September 2024 über den Abschluss der Untersuchung und teilte ihm mit, dass entweder über ihn keine Daten unrechtmässig bearbeitet würden oder dass er für den Fall von Fehlern bei der Datenbearbeitung oder beim Aufschub eine Untersuchung nach Art. 49 DSGVO eröffnet habe. Ausserdem wies er A.\_\_\_\_\_ darauf hin, dass gegen diese Mitteilung kein Rechtsmittel zur Verfügung stehe.

**G.**

Mit E-Mail vom 30. September 2024 machte A.\_\_\_\_\_ geltend, der EDÖB habe auf seine Eingabe vom 16. Juli 2024 noch nicht reagiert. Er ersuchte den EDÖB daher, ihn über den aktuellen Stand zu informieren. Der EDÖB bestätigte den Empfang dieser E-Mail am 17. Oktober 2024.

**H.**

Mit Eingabe vom 17. Oktober 2024 ersuchte A.\_\_\_\_\_ den EDÖB erneut, in Anwendung von Art. 64 Abs. 5 NDG gegenüber dem NDB zu verfügen, dass ihm ausnahmsweise sofort Auskunft zu erteilen sei. Er habe bisher auf die Schreiben vom 5. Juli 2024, 22. Juli 2024 und 30. September 2024 keine Rückmeldung erhalten. Dieses Verhalten stuft er als Rechtsverzögerung ein und drohe ihm hiermit ausdrücklich eine Beschwerde wegen Rechtsverzögerung an.

**I.**

Mit Schreiben vom 22. Oktober 2024 teilte der EDÖB A.\_\_\_\_\_ – unter Hinweis auf die beigefügte Mitteilung vom 16. September 2024 – mit, dass er ihm diese erneut zustelle, nachdem ihm diese offenbar nicht bekannt sei.

**J.**

Am 26. Oktober 2024 gelangte A.\_\_\_\_\_ wiederum an den EDÖB. Er machte geltend, dass dieser in seiner Mitteilung vom 16. September 2024 eine Prüfung nach Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 63 Abs. 3 NDG durchgeführt und ihm gemäss Art. 64 Abs. 2 NDG geantwortet habe. Er habe jedoch ausdrücklich und in erster Linie eine Verfügung gemäss

Art. 64 Abs. 5 NDG beantragt, worauf der EDÖB nicht eingegangen sei. Abschliessend ersuche er den EDÖB, innert 10 Tagen klarzustellen, ob die beantragte Verfügung noch zu erwarten sei. Andernfalls sei eine anfechtbare Verfügung zu erlassen, die seinen am 5. Juli 2024 gestellten Antrag auf Erlass einer Verfügung im Sinne von Art. 64 Abs. 5 NDG ausdrücklich behandle. Sollte er innert dieser Frist nicht mit einer Klarstellung reagieren, gehe er von einer impliziten Ablehnung aus und betrachte den materiellen Verfügungsbegriff als erfüllt.

**K.**

Mit Antwortschreiben vom 25. November 2024 erläuterte der EDÖB A.\_\_\_\_\_ das Verfahren nach Art. 63 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 64 Abs. 1 NDG sowie Art. 64 Abs. 2 NDG. Zudem hielt er fest, dass mit dem per 1. September 2023 in Kraft getretenen neuen Datenschutzgesetz das Untersuchungsverfahren des EDÖB für Private und Bundesorgane vereinheitlicht worden sei. Danach richte sich das Verfahren für Verfügungen des EDÖB nach dem VwVG. Im Untersuchungsverfahren sei das betreffende Bundesorgan die einzige Partei und die Verfügung des EDÖB werde nur den Parteien eröffnet.

**L.**

Mit Eingabe vom 20. November 2024 erhebt A.\_\_\_\_\_ beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde mit den folgenden Anträgen:

- 1.1 Es sei die Verfügung der Vorinstanz vom 16. September 2024 aufzuheben.
- 1.2 Es sei der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) anzuweisen, dem Beschwerdeführer ausnahmsweise sofort Auskunft gemäss Art. 64 Abs. 5 NDG zu erteilen.
- 2 Eventualiter: Es sei die Vorinstanz anzuweisen, die Streitsache materiell zu prüfen bzw. einen Entscheid zu treffen.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragt er die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels.

**M.**

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 11. Februar 2025, auf die Beschwerde nicht einzutreten; eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen.

**N.**

In seiner Replik vom 14. März 2025 hält der Beschwerdeführer an seinem Rechtsbegehren und seiner Begründung fest.

**O.**

Mit Duplik vom 14. April 2025 hält die Vorinstanz an ihren Anträgen fest.

**P.**

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** Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG; SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Gemäss Art. 46a VwVG kann gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung ebenfalls Beschwerde geführt werden. Beschwerdeinstanz ist jene Behörde, die zuständig wäre, wenn die Verfügung ordnungsgemäss ergangen wäre (vgl. BVGE 2016/20 E. 1.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 5.18). Der NDB gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben. Dies gilt insbesondere auch für den Ausnahmegrund von Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG, wonach die Beschwerde unzulässig ist unter anderem gegen Verfügungen auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes: Die jüngere Bestimmung von Art. 83 Abs. 1 NDG lässt die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich zu (vgl. Urteile des BVGer A-5489/2022 vom 18. Februar 2025 E.1.1 und A-4725/2020 vom 1. Februar 2023 E. 1, je mit weiteren Hinweisen).

Das Bundesverwaltungsgericht ist einerseits für die Beurteilung der Frage zuständig, ob es sich bei der Mitteilung der Vorinstanz vom 16. September 2024 um ein zulässiges Anfechtungsobjekt handelt (vgl. dazu nachfol-

gende E. 6). Andererseits fällt auch die Prüfung der gerügten Rechtsverzögerung in seinen Zuständigkeitsbereich (E. 7).

**1.2** Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

**1.3** Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist damit – unter Vorbehalt der nachstehenden Ausführungen – grundsätzlich einzutreten.

## **2.**

Der Beschwerdeführer macht insbesondere geltend, die Mitteilung vom 16. September 2024 sei als implizite Abweisung seines Gesuchs um sofortige Auskunftserteilung im Sinne von Art. 64 Abs. 5 NDG zu qualifizieren. Dabei handle es sich um eine anfechtbare Verfügung. Sollte das Bundesverwaltungsgericht dieser Auffassung nicht folgen und nicht von einer materiellen Verfügung ausgehen, wäre das Verhalten als Rechtsverweigerung zu werten. Nach einem Überblick über die massgebenden Rechtsgrundlagen (E. 5) ist daher in einem ersten Schritt zu prüfen, ob es sich bei der genannten Mitteilung um eine anfechtbare Verfügung handelt (E. 6). Falls diese Frage zu verneinen ist, gilt es in einem zweiten Schritt zu beurteilen, ob der Vorinstanz eine Rechtsverweigerung anzulasten ist (E. 7).

## **3.**

Die materielle Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten ist (mangels einer anderslautenden Übergangsbestimmung) grundsätzlich nach der Rechtslage zur Zeit ihres Erlasses zu beurteilen. Später eingetretene Rechtsänderungen 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 seit 1. Januar 2024 geltenden Fassung (AS 2022 232, 2023 650; BBI 2017 2953) anwendbar sind.

## **4.**

**4.1** Der Beschwerdeführer macht geltend, das Schreiben vom 16. September 2024 sei als implizite Ablehnung des Gesuchs um Erlass einer Verfügung gemäss Art. 64 Abs. 5 NDG zu betrachten. Es sei von einem materiellen Verfügungsbegriff auszugehen, weshalb ein Anfechtungsobjekt im Sinne von Art. 31 VGG gegeben sei. Die Mitteilung vom 16. September

2024 habe er zunächst nicht erhalten; erst mit Schreiben vom 23. Oktober 2024 sei ihm diese zugestellt worden. Er habe dem Schreiben vom 16. September 2024 entnehmen können, dass die Vorinstanz die von Anfang an angekündigte "stets gleichlautende Antwort" gemäss Art. 64 Abs. 2 NDG erteilt habe. Das Gesuch gemäss Art. 64 Abs. 5 NDG habe sie dagegen mit keinem Wort erwähnt. Er habe im vorinstanzlichen Verfahren ausführlich dargelegt, dass ihm als Folge des Ausschlusses vom WEF ein grosser Teil seines Umsatzes aus selbständiger Erwerbstätigkeit als Fotograf entgehe. Dadurch sei ihm ein erheblicher, nicht wiedergutzumachender Nachteil erwachsen.

Die Vorinstanz bestreite nicht, dass er einen erheblichen, nicht wiedergutzumachenden Schaden glaubhaft gemacht habe. Sie behaupte jedoch, er hätte auch noch geltend machen müssen, dass mit der beantragten sofortigen Auskunftserteilung keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit verbunden sei. Es sei nicht ersichtlich, wie er den Beweis dieser für ihn negativen Tatsache antreten sollte. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz liege der Entscheid über den Erlass einer Verfügung im Sinne von Art. 64 Abs. 5 NDG nicht in ihrem freien Ermessen. Vielmehr handle es sich dabei insofern um eine "Muss"-Bestimmung, als sie bei erfüllten Voraussetzungen eine Verfügung zu erlassen habe. Aus dieser Bestimmung ergebe sich die Pflicht der Vorinstanz, auf entsprechenden Antrag hin die Verfügung zu erlassen. Alles andere käme einer Rechtsverweigerung gleich.

**4.2** Dagegen wendet die Vorinstanz ein, die Mitteilungen gemäss Art. 62 Abs. 3 und 64 Abs. 2 NDG seien stets gleichlautend und würden nicht begründet. Dementsprechend könne nicht von einer Anordnung im Einzelfall im Sinne von Art. 5 VwVG gesprochen werden. Die angefochtene Mitteilung vom 16. September 2024 enthalte nichts weiter als die in Art. 66 NDG enthaltene Information. Sie äussere sich weder über Rechte und Pflichten des Beschwerdeführers, noch ändere sie solche oder hebe sie auf. In der Mitteilung werde auch nicht ein Begehren des Beschwerdeführers abgewiesen oder auf ein solches nicht eingetreten. Mit der Revision des DSG per 1. September 2023 seien Art. 64 Abs. 3 und Art. 65 DSG ausser Kraft gesetzt worden. Die rechtliche Grundlage für den Gesuchsteller, im Bereich von Art. 64 DSG eine Verfügung zu verlangen, bestehe somit nicht mehr. Aus der Botschaft zum DSG gehe hervor, dass die Möglichkeit des Gesuchstellers, vor Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen zu können, als nicht mehr notwendig erachtet worden sei. Weiter ergebe sich aus der Botschaft, dass nur das Bundesorgan oder die private Person, gegen

das bzw. die die Untersuchung eingeleitet worden sei, Partei im Untersuchungsverfahren sei. Die betroffene Person sei demgegenüber nicht Partei, auch wenn der Beauftragte die Untersuchung auf deren Anzeige hin eröffnet habe. Der Beschwerdeführer könne demnach zwar den Erlass einer Verfügung gemäss Art. 64 Abs. 5 NDG gegenüber dem NDB verlangen. Er verkenne jedoch, dass sich dieses Verfahren nach dem neuen Recht ausschliesslich zwischen dem EDÖB und dem NDB abspiele. Dem Beschwerdeführer kämen folglich in diesem Verfahren keine Parteirechte zu.

Soweit der Beschwerdeführer sinngemäss geltend mache, der EDÖB hätte auf sein Verlangen hin eine anfechtbare Verfügung erlassen müssen, sei Folgendes festzuhalten: Eine sofortige Auskunftserteilung setze nicht nur das Glaubhaftmachen eines nicht wiedergutzumachenden Nachteils voraus. Zusätzlich sei erforderlich, dass keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit bestehe. Erst wenn beide Voraussetzungen kumulativ erfüllt seien und der NDB dennoch am Aufschub festhalte, könne der EDÖB verfügen. Abgesehen davon, dass der Beschwerdeführer das Fehlen einer solchen Gefährdung nirgends geltend gemacht habe, würde er aus den genannten Gründen nicht erfahren, ob der EDÖB gegenüber dem NDB eine Verfügung erlassen habe. Zudem würde ihm solche Verfügung, mit der das Fehlen eines Rechtsmittels bzw. der Parteistellung festgestellt worden wäre, zwar entgegen dem Willen des Gesetzgebers ein Anfechtungsobjekt vor dem Bundesverwaltungsgericht verschaffen; seine materiellen Rechte wären dadurch allerdings nicht verändert worden. Nach geltendem Recht könne der Beschwerdeführer – dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers folgend – keine Verfügung mehr verlangen. Auf die Beschwerde sei daher mangels Anfechtungsobjekts nicht einzutreten.

Selbst wenn das Bundesverwaltungsgericht auf die Beschwerde eintreten würde, wäre der Antrag abzuweisen, da die Prüfung des EDÖB mit der Mitteilung vom 16. September 2024 abgeschlossen sei. Zudem sei das Bundesverwaltungsgericht seit dem Inkrafttreten des neuen DSG nicht mehr befugt, gegenüber dem EDÖB in materieller Hinsicht zu entscheiden. Der Beschwerdeführer habe sich daher direkt an den NDB zu wenden, um seine Rechte durchzusetzen. Eine Überprüfung der Frage, ob der EDÖB seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachkomme, sei nur noch im Rahmen der parlamentarischen Aufsicht über die Geschäftsprüfungskommission oder – im Bereich von Art. 64 NDG – allenfalls noch durch die unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten des NDB möglich.

## 5.

Zum besseren Verständnis ist zunächst ein Überblick über die relevanten Rechtsgrundlagen des Auskunftsrechts zu geben.

**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). Die Bearbeitung von Personendaten durch den NDB ist im 4. Kapitel des NDG geregelt. Entsprechend den allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsätzen beurteilt der NDB die Erheblichkeit und Richtigkeit der ihm übermittelten Personendaten, bevor er sie in einem seiner Informationssysteme erfasst (Art. 45 Abs. 1 NDG). Bei der Beurteilung der Erheblichkeit und der Richtigkeit der Daten sind die Datenbearbeitungsschranken gemäss Art. 5 Abs. 5–8 NDG zu beachten (Art. 45 Abs. 2 NDG; Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes [VIS-NDB; SR 121.2]). Gemäss den in Art. 5 NDG festgelegten Grundsätzen der Informationsbeschaffung beschafft und bearbeitet der NDB keine Informationen über die politische Betätigung und die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit in der Schweiz (Abs. 5). 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 (Abs. 6) sowie zur Beurteilung der Bedrohung, die von Organisationen und Gruppierungen auf der Beobachtungsliste nach Art. 72 NDG ausgehen (Abs. 8).

**5.2** 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). Das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht ist in Art. 63 ff. NDG geregelt. Dabei handelt es sich um bereichsspezifische Vorgaben zum datenschutzrechtlichen Auskunftsrecht gemäss Art. 25 DSG, wobei die Bestimmungen des DSG durch die spezialgesetzlichen Regeln von Art. 63 ff. NDG teilweise überlagert werden (vgl. dazu DANIELA NÜESCH, Tragweite des Privatsphäre- und Datenschutzes gemäss EMRK und BV bei nachrichtendienstlichen Überwachungsmaßnahmen, 2025, S. 586 Rz. 1228).

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 und Quattro P, GVER NDB sowie Speichersysteme nach Art. 36 Abs. 5 und Art. 58 NDG) nach den Bestimmungen des DSG. Verlangt eine Person Auskunft über sich in den Informationssystemen gemäss Art. 63 Abs. 2 NDG (IASA NDB, IASA-GEX NDB, INDEX NDB, ISCO und Restdatenspeicher sowie in den nachrichtendienstlichen Daten von GEVER NDB), so schiebt der NDB diese Auskunft auf, wenn und soweit überwiegende, in den Akten zu begründende Interessen an einer Geheimhaltung bestehen im Zusammenhang mit der Erfüllung einer Aufgabe nach Art. 6 NDG, einer Strafverfolgung oder einem anderen Untersuchungsverfahren (Art. 63 Abs. 2 Bst. a NDG). Ebenfalls aufzuschieben ist die Auskunft, wenn und soweit es wegen überwiegender Interessen Dritter erforderlich ist (Art. 63 Abs. 2 Bst. b NDG) oder wenn über die gesuchstellende Person keine Daten bearbeitet werden (Art. 63 Abs. 2 Bst. c NDG).

**5.3** Schiebt die Vorinstanz die Auskunft auf, so teilt sie dies der gesuchstellenden Person mit. Gleichzeitig weist sie die gesuchstellende Person 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). Ein anderes, eigentliches Rechtsmittel besteht nicht. Der Beauftragte führt auf Verlangen die Prüfung durch und teilt der gesuchstellenden Person mit, dass entweder in Bezug auf sie keine Daten unrechtmässig bearbeitet werden oder dass er bei der Datenbearbeitung oder beim Aufschub der Auskunft Fehler festgestellt und eine Untersuchung nach Art. 49 DSG eröffnet hat (Art. 64 Abs. 1 und 2 NDG). Stellt er bei der Datenbearbeitung oder beim Aufschub der Auskunft Fehler fest, so verfügt er, dass der NDB diese behebt (Art. 64 Abs. 4 NDG). Legt die gesuchstellende Person glaubhaft dar, dass bei ihr bei einem Aufschub der Auskunft ein erheblicher, nicht wiedergutzumachender Schaden erwächst, so kann der EDÖB verfügen, dass der NDB ausnahmsweise sofort Auskunft erteilt, sofern damit keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit verbunden ist (Art. 64 Abs. 5 NDG). Die Mitteilungen des NDB und des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten sind stets gleichlautend und werden nicht begründet (Art. 66 Abs. 1 NDG).

Bis zum Inkrafttreten des (neuen) Datenschutzgesetzes vom 25. September 2020 (1. September 2023; AS 2022 491; BBI 2017 6941) war das Verfahren der indirekten Auskunftserteilung noch wie folgt geregelt: Auf

Verlangen der gesuchstellenden Person führte der EDÖB die Prüfung durch, ob allfällige Daten rechtmässig bearbeitet werden und ob überwiegende Geheimhaltungsinteressen den Aufschub rechtfertigen (Art. 63 Abs. 3 aNDG; in der bis zum 31. August 2023 in Kraft gestandenen Fassung, AS 2017 4095, S. 4124). Er teilte dieser anschliessend mit, dass entweder keine unrechtmässige Bearbeitung von sie betreffenden Daten vorliege oder dass er bei der Datenbearbeitung bzw. beim Aufschub der Auskunft Fehler festgestellt und der Vorinstanz eine entsprechende Empfehlung im Sinne von Art. 27 aDSG zur Behebung dieser Mängel unterbreitet habe (aArt. 64 Abs. 2 und 4 NDG). Der EDÖB wies die gesuchstellende Person zudem darauf hin, dass sie vom Bundesverwaltungsgericht verlangen könne, die Mitteilung oder den Vollzug der Empfehlung zu überprüfen (aArt. 64 Abs. 3 NDG). Legte die gesuchstellende Person glaubhaft dar, dass ihr bei einem Aufschub der Auskunft ein erheblicher, nicht wiedergutmachender Nachteil erwächst, so konnte der EDÖB empfehlen, dass der NDB ausnahmsweise sofort Auskunft erteilt (Art. 64 Abs. 4 aNDG). Das Bundesverwaltungsgericht nahm auf Verlangen der gesuchstellenden Person die Prüfung nach aArt. 64 Abs. 3 NDG vor und teilte ihr anschliessend mit, dass sie durchgeführt worden sei (aArt. 65 Abs. 1 NDG). Ergab die Prüfung Fehler bei der Datenbearbeitung oder beim Aufschub, erliess das Bundesverwaltungsgericht eine Verfügung zur Behebung dieser Mängel an die Vorinstanz. Gleiches galt, wenn die Empfehlung des EDÖB nicht befolgt wurde. Gegen Verfügungen des Bundesverwaltungsgerichts stand dem NDB ein Beschwerderecht zu (aArt. 65 Abs. 2 NDG). Die Mitteilungen des Bundesverwaltungsgerichts waren dabei – wie jene des EDÖB – stets gleichlautend und wurden nicht begründet; sie konnten nicht mit einem Rechtsmittel angefochten werden (aArt. 66 Abs. 1 und Abs. 2 NDG).

Mit der Revision des Datenschutzgesetzes vom 1. September 2023 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. Seither können die Auskünfte der Vorinstanz gemäss Art. 63 Abs. 3 NDG und des EDÖB gemäss Art. 64 Abs. 2 NDG nicht mehr mit einem Rechtsmittel angefochten werden (Art. 66 Abs. 2 NDG). Besteht kein Geheimhaltungsinteresse mehr, erteilt die Vorinstanz der gesuchstellenden Person nach dem DSG Auskunft, sofern dies nicht mit übermässigem Aufwand verbunden ist (Art. 63 Abs. 4 DSG).

## 6.

**6.1** Aus der vorstehend dargelegten gesetzlichen Regelung geht hervor, dass sich die Auskunft über Daten in den Informationssystemen den Informationssystemen IASA NDB, IASA-GEX NDB, INDEX NDB, ISCO und Restdatenspeicher sowie in den nachrichtendienstlichen Daten von GEVER NDB nach den Bestimmungen von Art. 63 Abs. 2 ff. NDG richtet. Art. 63 Abs. 2 NDG sieht dabei für die in Bst. a–c aufgeführten Gründe explizit den Aufschub der Auskunft vor.

Der Gesetzgeber schliesst in diesem Zusammenhang weiterhin einen Rechtsanspruch auf Begründung des Aufschubs aus. Dem Gesuchsteller steht vielmehr nur (aber immerhin) das Recht zu, vom EDÖB die Prüfung zu verlangen, ob allfällige Daten rechtmässig bearbeitet werden oder ob überwiegende Geheimhaltungsinteressen den Aufschub rechtfertigen (Art. 64 Abs. 1 i.V.m. Art. 63 Abs. 3 NDG; sog. Verfahren der indirekten Auskunft; vgl. dazu Botschaft zum Nachrichtendienstgesetz vom 19. Februar 2014 [nachfolgend: Botschaft NDG 2014], BBl 2014 2105 S. 2195; vgl. zum System des indirekten Auskunftsrechts: BGE 147 I 280 E. 9.2.4; Urteil des BGer 1C\_139/2019 vom 27. März 2020 E. 1.4.3 sowie für den Geltungsbereich des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit [BWIS; SR 120]: BGE 138 I 6 E. 3.3.2 mit Hinweisen). Eine analoge Regelung sehen insbesondere auch Art. 8 und Art. 8a des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 361) für bestimmte Daten der Bundeskriminalpolizei und Art. 11c des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG; SR 351.1) bezüglich ausländischer Ersuchen um Festnahme zur Auslieferung vor. Auf Antrag des Gesuchstellers prüft der EDÖB demnach, ob in Bezug auf die Datenbearbeitung durch den NDB oder den Aufschub Fehler festzustellen sind. Trifft dies zu, so verfügt er gegenüber dem NDB, dass er diese beheben soll (Art. 64 Abs. 4 NDG). Der gesuchstellenden Person teilt der EDÖB dagegen im Rahmen einer stets gleichlautenden Mitteilung 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 Untersuchung nach Artikel 49 DSG eröffnet hat (Art. 64 Abs. 2 NDG). Diese Mitteilungen werden nicht begründet und können nicht mit einem Rechtsmittel angefochten werden (Art. 66 Abs. 1 und 2 NDG; vgl. dazu auch NÜESCH, a.a.O., S. 590 Rz. 1232).

**6.2** Seit dem Inkrafttreten des DSG per 1. September 2023 kann der EDÖB gestützt auf die angepasste Regelung in Art. 64 Abs. 5 NDG (AS 2022 4491; BBl 2017 6914) nicht mehr nur empfehlen, sondern vielmehr verfügen, dass der NDB ausnahmsweise sofort Auskunft erteilt, sofern damit keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit verbunden ist und die gesuchstellende Person zudem glaubhaft macht, dass ihr bei einem Aufschub ein erheblicher, nicht wiedergutzumachender Schaden erwächst (vgl. dazu auch NÜESCH, a.a.O., S. 591 Rz. 1233). Am System der indirekten Auskunftserteilung hat die Revision allerdings nichts geändert. Mit der "Kann"-Bestimmung räumt der Gesetzgeber dem EDÖB einen Ermessensspielraum beim Entscheid über eine sofortige Auskunftserteilung ein. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass dieses Ermessen pflichtgemäss auszuüben ist. Bleibt eine Behörde zwar im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens, lässt sich aber von unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Erwägungen leiten, handelt sie nicht pflichtgemäss. Es liegt ein Ermessensmissbrauch vor. Rechtsfehlerhaft handelt eine Behörde auch bei Überschreitung oder Unterschreitung ihres Ermessens (vgl. BGE 149 I 146 E. 3.4.1; 137 V 71 E. 5.1 f.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, Rz. 591).

**6.3** Im Rahmen der laufenden Revision des NDG soll das indirekte Auskunftsrecht beibehalten werden. Die gesuchstellende Person soll wie bisher bei einem Aufschub die Prüfung durch den EDÖB verlangen können. Art. 63b Abs. 1 des Entwurfs entspricht weitgehend dem heutigen Art. 63 Abs. 3 NDG (vgl. dazu Botschaft zur Änderung des Nachrichtendienstgesetzes vom 28. Januar 2026 [nachfolgend: Botschaft NDG 2026], BBl 2026 394, S. 79–81). Auch die Regelung von Art. 64 Abs. 5 NDG soll im Wesentlichen übernommen werden. So sieht Art. 63b Abs. 2 des Entwurfs Folgendes vor: "Legt die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller glaubhaft dar, dass ihr oder ihm bei einem Aufschub der Auskunft ein erheblicher, nicht wiedergutzumachender Schaden erwächst, so prüft der EDÖB, ob die von der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller geltend gemachten Interessen am Erkennen, Verhindern oder Abwehren einer Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit überwiegen. Ist dies der Fall, so verfügt der EDÖB, dass der NDB ausnahmsweise sofort Auskunft erteilen muss." Zur Vereinheitlichung der Terminologie wird im Revisionsentwurf der Begriff der "Gefährdung" durch den Begriff "Bedrohung" ersetzt. Laut Botschaft ist klar, dass der EDÖB die Abklärung nur machen kann, wenn ihm der Sachverhalt bekannt gegeben wird, dem die Geheimhaltung zugrunde liegt. Deshalb sind Aufschübe des NDB gegenüber dem Beauftragten zu begründen (Botschaft NDG 2026, S. 126). Weiterhin ist vorgesehen, dass der

EDÖB der gesuchstellenden Person die stets gleichlautende Mitteilung macht, dass keine Personendaten über sie unrechtmässig bearbeitet werden, oder er im Falle von Fehlern bei der Datenbearbeitung oder betreffend den Aufschub eine Untersuchung nach Art. 49 DSGVO eröffnet hat (Art. 64 Abs. 1 Bst. a und b des Entwurfs). Weiterhin soll die gesuchstellende Person nicht über das Ergebnis der Untersuchung informiert werden, damit sie nicht in Erfahrung bringen kann, ob der NDB Daten über sie bearbeitet (Botschaft NDG 2026, S. 82). Der EDÖB soll die gesuchstellende Person darauf hinweisen, dass sie vom Bundesverwaltungsgericht verlangen kann, die sie betreffende Datenbearbeitung und den Aufschub der Auskunft zu prüfen (Art. 64 Abs. 3 des Entwurfs). Stellt er Fehler bei der Datenbearbeitung oder betreffend den Aufschub fest, so verfügt er deren Behebung (Art. 64 Abs. 4 des Entwurfs). Neu ist zudem vorgesehen, dass das Bundesverwaltungsgericht auf Verlangen der gesuchstellenden Person die Datenbearbeitung und den Aufschub der Auskunft zu prüfen hat, wobei es ihm anschliessend mitteilen soll, dass die Prüfung durchgeführt wurde (Art. 65 Abs. 1 des Entwurfs). Falls es bei der Datenbearbeitung oder betreffend den Aufschub zu Fehlern gekommen ist, richtet das Bundesverwaltungsgericht eine Verfügung zu deren Behebung an den NDB (Art. 65 Abs. 2 des Entwurfs).

**6.4** Im vorliegenden Fall hat der EDÖB in seiner Mitteilung vom 16. September 2024 gestützt auf Art. 64 Abs. 2 NDG festgehalten, dass in Bezug auf den Beschwerdeführer entweder keine Daten unrechtmässig bearbeitet werden oder dass er bei der Datenbearbeitung oder betreffend den Aufschub der Auskunft Fehler festgestellt und eine Untersuchung nach Art. 49 DSGVO eröffnet hat. Dass die Mitteilungen des EDÖB stets gleichlautend ausfallen und nicht begründet werden, ist vom Gesetzgeber im Interesse der Wahrung des Geheimnisschutzes beabsichtigt (Art. 64 Abs. 2 i.V.m. Art. 66 Abs. 1 NDG). Gleiches gilt auch für den Ausschluss der Anfechtungsmöglichkeit dieser Mitteilung (Art. 66 Abs. 2 NDG). Das Vorgehen des EDÖB ergibt sich aus dem beibehaltenden System des indirekten Auskunftsrechts und steht im Einklang mit dem Gesetz. Daran vermag das ausdrücklich gestellte Gesuch um sofortige Auskunftserteilung nichts zu ändern (vgl. dazu nachfolgende E. 7.3 und 7.4).

Sofern und soweit der Beschwerdeführer den Inhalt der Mitteilung vom 16. September 2024, deren fehlende Begründung oder den Aufschub als solchen anfecht, ist demnach darauf nicht einzutreten, da eine Anfechtungsmöglichkeit nach dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzes und dem klaren Willen des Gesetzgebers ausgeschlossen ist.

## 7.

Umstritten und zu prüfen ist im Weiteren, ob der Beschwerdeführer einen Rechtsanspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung über sein Gesuch um sofortige Auskunftserteilung nach Art. 64 Abs. 5 NDG hat und ob die Vorinstanz hierzu eine Verfügung hätte erlassen und diese dem Beschwerdeführer hätte eröffnen müssen.

**7.1** Rechtsverweigerungsbeschwerden richten sich gegen den Nichterlass einer anfechtbaren Verfügung (Art. 46a VwVG). Voraussetzung für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde ist, dass der Rechtsuchende zuvor bei der zuständigen Behörde ein Begehren um Erlass einer anfechtbaren Verfügung gestellt hat. "Anfechtbar" bedeutet in diesem Zusammenhang, dass eine Rechtsverweigerungsbeschwerde nur dann zur Anwendung kommen soll, wenn die verweigerte Verfügung grundsätzlich selbst anfechtbar wäre. Die Beschwerde führende Partei hat im Sinne einer Eintretensvoraussetzung zumindest glaubhaft zu machen, dass ein Anspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung besteht. Ein solcher Anspruch besteht dann, wenn einerseits eine Behörde nach dem anzuwendenden Recht verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln, und wenn andererseits die gesuchstellende Person nach Art. 6 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VwVG Parteistellung beanspruchen kann (vgl. BVGE 2016/20 E. 3; Urteil des BVGer A-2886/2022 vom 19. Juni 2023 E. 2.2; MÜLLER/BIERI, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 46a Rz. 20 ff.; je mit Hinweisen).

**7.2** Gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung kann jederzeit Beschwerde geführt werden (Art. 50 Abs. 2 VwVG). Die Grenze dieser grundsätzlich unbefristeten Möglichkeit zur Beschwerdeführung bildet jedoch der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV; vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-7044/2023 vom 2. Oktober 2024 E. 2.1 mit weiteren Hinweisen). Die materielle, das heisst inhaltliche Beurteilung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde setzt grundsätzlich ein schutzwürdiges sowie aktuelles und praktisches Interesse an der Vornahme der angeblich verweigerten Amtshandlung resp. der Feststellung einer entsprechenden Rechtsverweigerung voraus (vgl. Urteil des BGer 1C\_539/2013 vom 18. März 2014 E. 2.1; Urteil des BVGer A-2886/2022 vom 19. Juni 2023 E. 2.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 5.22 f.; je mit Hinweisen). Das schutzwürdige Interesse muss nicht nur bei Beschwerdeeinreichung, sondern auch im Urteilszeitpunkt aktuell und praktisch sein. Davon ist auszugehen, wenn der strittige Nachteil im Zeitpunkt des Urteils noch besteht und insofern im Rahmen des Urteils

behaben werden kann. Fällt das Interesse im Laufe des Verfahrens dahin, so ist das Beschwerdeverfahren in der Regel als gegenstandslos geworden abzusprechen (vgl. BGE 125 V 373 E. 1; Urteil des BGer 2C\_152/2014 vom 5. September 2014 E. 2; Urteil des BVGer A-2886/2022 vom 19. Juni 2023 E. 2.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 5.24b; je mit Hinweisen).

**7.3** Nach dem Gesagten ist zu prüfen, ob Art. 64 Abs. 5 NDG dem Gesuchsteller einen Rechtsanspruch auf eine vom EDÖB zu erlassende und ihm zu eröffnende, anfechtbare Verfügung verleiht.

**7.3.1** 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 das Gericht unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Norm suchen. Dabei hat es insbesondere den Willen des Gesetzgebers zu berücksichtigen, wie er sich namentlich aus den Gesetzesmaterialien ergibt (historische Auslegung). Weiter hat das Gericht nach dem Zweck, dem Sinn und den dem Text zu Grunde 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 146 III 217 E. 5; 145 III 324 E. 6.6 mit Hinweisen). 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 148 V 385 E. 5.1 mit Hinweisen).

**7.3.2** Der Wortlaut von Art. 64 Abs. 5 NDG erweist sich in diesem Zusammenhang als nicht eindeutig. Sofern die gesuchstellende Person einen erheblichen, nicht wiedergutzumachenden Schaden glaubhaft zu machen vermag, kann der EDÖB gegenüber dem NDB ausnahmsweise eine sofortige Auskunftserteilung verfügen, wenn damit keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit verbunden ist. Der reine Wortlaut der Bestimmung lässt für sich allein auch die Interpretation zu, dass der EDÖB eine (grundsätzlich anfechtbare) Verfügung zur sofortigen Auskunftserteilung durch den NDB erlässt. Welchen Personen diese Verfügung zu eröffnen und ob diese zu begründen ist, geht aus dem Wortlaut indes nicht hervor.

**7.3.3** Was den Willen des Gesetzgebers betrifft, lässt sich der Botschaft NDG 2017 entnehmen, dass der NDB gestützt auf ein entsprechendes Gesuch zunächst eine Auskunftserteilung prüft. Liegen Geheimhaltungsinteressen vor oder handelt es sich um eine nicht verzeichnete Person, wird die Auskunft jedoch aufgeschoben. Die betroffene Person kann sich in diesem Fall an den EDÖB wenden, der sinngemäss das Verfahren der indirekten Auskunft durchführt. Der Bundesrat schlug vor, in Art. 63 Abs. 5 des Entwurfs (bzw. Art. 64 Abs. 5 der definitiven Fassung) auf die ursprüngliche Formulierung im Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 261) zurückzukommen. Dieses sehe vor, dass ausnahmsweise bei einem Aufschub der Auskunft (wegen Geheimhaltungsinteressen oder bei nicht verzeichneten Personen) auf Empfehlung des EDÖB Auskunft erteilt werden könne, wenn damit keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit verbunden sei und die Person glaubhaft darlegen könne, dass ihr bei einem Aufschub der Auskunft ein erheblicher, nicht wiedergutzumachender Nachteil erwachsen würde (Botschaft NDG 2014, S. 2195; vgl. dazu auch Art. 8 Abs. 7 BPI). Aus der Botschaft zum Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes vom 24. Mai 2006 ist ersichtlich, dass der Gesetzgeber das Prinzip des indirekten Auskunftsrechts beibehalten wollte. Dabei wurde der Vorschlag des EDÖB, die geltende Lösung durch ein direktes Auskunftsrecht zu ersetzen, ausdrücklich abgelehnt. Zur Begründung wurde betont, dass ein direktes Auskunftsrecht für das Informationssystem die Geheimhaltung der Ermittlungen beeinträchtigen und dadurch die Polizeiarbeit gefährden könnte. Die vom Gesetzgeber auch im Rahmen der nachrichtendienstlichen Informationsverarbeitung vorgesehene Regelung des indirekten Auskunftsrechts verhindere, dass schwerstkriminelle Kreise anhand des Auskunftsrechts in Erfahrung bringen könnten, ob seitens der Bundeskriminalpolizei Informationsbearbeitungen aufgenommen worden seien, welche zur Aufdeckung einer geheimen kriminellen Organisation führen könnten. Genau dieser Rückschluss wäre aber möglich, wenn die bestehende indirekte durch eine direkte Auskunftsregelung ersetzt würde (BBI 2006 5061, S. 5072 f.).

Aus der Medienmitteilung der nationalrätlichen Kommission für Rechtsfragen vom 16. November 2007 geht zudem hervor, dass die Kommission insbesondere auch Art. 8 des Entwurfs zum BPI zugestimmt hat mit der Begründung, bei schwersten Delikten müsse die verlangte Auskunft aufgeschoben werden können, soweit bezüglich der über sie bearbeiteten Daten überwiegende, von der Bundeskriminalpolizei aktenkundig zu begründende Interessen der Strafverfolgung an der Geheimhaltung bestünden

(vgl. dazu Website des Bundesparlaments, < [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Services > Benachrichtigungen > News / Sessionen > Medienmitteilungen >, vgl. dazu auch AB 2007 N 1969 sowie AB 2008 S 87–89, abgerufen am 16.03.2026).

Auch in den parlamentarischen Beratungen zum NDG wurde der Minderheitsantrag auf Einräumung einer uneingeschränkten Anwendung des DSG klar abgelehnt (vgl. dazu AB 2015 N 403 und AB 2015 N 411; AB 2015 S 528 und AB 2015 S 529).

**7.3.4** In systematischer und teleologischer Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass die massgebende Bestimmung in Art. 64 NDG und damit unter dem Titel "Prüfung durch den EDÖB" aufgeführt ist. Sie regelt die Einzelheiten des indirekten Auskunftsrechts. Diese Regelung zeichnet sich – wie dargelegt – gerade durch die Betonung der hochrangigen Bedeutung der Geheimhaltungsinteressen einerseits und den Ausschluss der Begründungspflicht und der Rechtsmittelmöglichkeiten andererseits aus.

Für eine Anfechtungsmöglichkeit der Verfügung gemäss Art. 64 Abs. 5 NDG spricht prima vista zwar der Wortlaut von Art. 66 NDG. Danach können die Mitteilungen gemäss Art. 63 Abs. 2 und Art. 64 Abs. 2 NDG nicht mit einem Rechtsmittel angefochten werden. Die Tatsache, dass Art. 64 Abs. 5 NDG in Art. 66 NDG nicht aufgeführt ist, könnte in Anwendung des Umkehrschlusses (*argumentum e contrario*) implizieren, dass für diesen Bereich eine Anfechtungsmöglichkeit besteht.

Die Entscheidung zwischen Analogie- und Umkehrschluss ist – abgesehen von klaren Ausnahmefällen – wie dem Verbot des Analogieschlusses im Strafrecht oder des offensichtlich abschliessenden Charakters einer Aufzählung – durch Interpretation von Fall zu Fall zu prüfen. Dabei ist insbesondere auf der Basis einer teleologischen Betrachtung zu beurteilen, ob der zur Diskussion stehende Sachverhalt wertungsmässig denjenigen entspricht, die gesetzlich geregelt sind, oder umgekehrt – da sachliche Gründe für eine Ungleichbehandlung erkennbar sind – von einem qualifizierten Schweigen auszugehen ist. Trifft Ersteres zu, so ist der Analogieschluss zu ziehen; wird dagegen Rechtsähnlichkeit verneint, so zwingt dies zum Umkehrschluss (ERNST A. KRAMER, Juristische Methodenlehre, 6. Aufl. 2019, S. 237 ff.).

Die systematische Stellung und der Zweck der Bestimmung sprechen vorliegend für die Anwendung des Analogieschlusses. Hätte der Gesetzgeber

für die Ausnahme der sofortigen Auskunftserteilung vom geltenden System des indirekten Auskunftsrechts abweichen wollen, hätte er dies zweifels- ohne ausdrücklich so festgehalten. Hinzu kommt, dass das geltende Sys- tem des indirekten Auskunftsrechts auf dem Weg über das Gesuch nach Art. 64 Abs. 5 NDG ohne Weiteres unterlaufen werden könnte, wenn die Abweisung eines Begehrens um sofortige Auskunftserteilung der Begrün- dungspflicht und der Anfechtungsmöglichkeit im Rechtsmittelverfahren un- terstünde. Obwohl der Gesetzgeber bei einem Aufschub der Auskunft ge- mäss Art. 64 Abs. 2 NDG und einer EDÖB-Prüfung lediglich einen An- spruch auf eine stets gleichlautende Mitteilung vorsieht (vgl. Art. 64 Abs. 2 i.V.m. Art. 66 Abs. 1 NDG), könnte die betroffene Person diesfalls über ein Gesuch nach Art. 64 Abs. 5 NDG eine begründete und anfechtbare Verfü- gung erwirken. Ein solches Ergebnis ist vom Gesetzgeber nicht beabsich- tigt. Die systematische und teleologische Auslegung legt deshalb den Schluss nahe, dass das Prinzip des indirekten Auskunftsrechts auch für Art. 64 Abs. 5 NDG massgebend ist.

**7.3.5** Die Würdigung der Auslegungselemente ergibt, dass der Gesetzge- ber der gesuchstellenden Person für besondere Ausnahmefälle, in denen ein erheblicher, nicht wiedergutzumachender Schaden glaubhaft gemacht wird und zudem eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit ausgeschlossen werden kann, ein sofortiges Auskunftsrecht verleiht. Die Verweigerung der sofortigen Auskunft ist demgegenüber im geltenden Sys- tem des indirekten Auskunftsrechts nicht zu begründen und untersteht auch keiner Anfechtungsmöglichkeit durch ein Rechtsmittel.

**7.4** Der Beschwerdeführer stützt sich zur Begründung seines Anspruchs insbesondere auch auf die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV und auf das Recht auf eine wirksame Beschwerde im Sinne von Art. 13 EMRK.

**7.4.1** Art. 13 EMRK gewährleistet mindestens, dass eine Person, die in vertretbarer Weise behauptet, Opfer einer Konventionsverletzung zu sein, bei einer nationalen Instanz eine wirksame Beschwerde einlegen kann. Dabei muss es sich nicht zwangsläufig um ein Rechtsmittel an ein Gericht handeln, sondern es genügt eine Beschwerdemöglichkeit an eine hinrei- chend unabhängige Verwaltungsbehörde. Die Wirksamkeit der Be- schwerde beurteilt sich nach den Befugnissen der Behörde, den angefoch- tenen Akt gegebenenfalls aufzuheben bzw. dessen Auswirkungen zu be- heben; überdies müssen die notwendigen minimalen Verfahrensrechte ge- währleistet sein, insbesondere der Anspruch auf rechtliches Gehör und auf die Begründung von Entscheiden (vgl. zum Ganzen BGE 138 I 6 E. 6.1

S. 31 mit Hinweisen; Urteile des EGMR *Leander gegen Schweden* vom 26. März 1987, 9248-81, § 77; *Wille gegen Liechtenstein* vom 28. Oktober 1999, 28396/95, § 75, je mit Hinweisen).

Nach Art. 29a BV hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen. Die Rechtsweggarantie gewährleistet bei allen Rechtsstreitigkeiten den Zugang zu wenigstens einem unabhängigen Gericht, welches Rechts- und Sachverhaltsfragen umfassend überprüfen kann (vgl. ANDREAS KLEY, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 29a Rz. 9).

**7.4.2** Im Zusammenhang mit geheimen Überwachungsmassnahmen kann der Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz eingeschränkt oder aufgeschoben werden, wenn und solange überwiegende Geheimhaltungsinteressen dies rechtfertigen und das Überwachungssystem insgesamt mit Art. 8 EMRK vereinbar ist (vgl. BGE 138 I 6 E. 6.2 S. 32 f. mit Hinweisen). Dazu ist jeweils eine Gesamtschau vorzunehmen. Zu prüfen ist, ob das Gesetz angemessene und wirksame Garantien gegen Missbrauch vorsieht, unter Berücksichtigung nicht nur der materiellen Garantien (Umfang, Dauer und Art der Überwachungsmassnahmen, Voraussetzungen ihrer Anordnung, usw.), sondern auch der innerstaatlich zur Verfügung stehenden Kontroll- und Beschwerdemöglichkeiten und ihrer Effizienz (vgl. BGE 138 I 6 E. 6.2 S. 32 f.; Urteile *Klass und Mitbeteiligte gegen Deutschland* vom 6. September 1978, Série A Bd. 28 §§ 50 ff.; Urteil *Amann gegen Schweiz* vom 16. Februar 2000, 27798/95, §§ 88–90). Insofern lassen sich die materiellen und formellen Anforderungen an geheime Überwachungssysteme nur schwer trennen; dies erschwert die Formulierung von allgemeingültigen Aussagen zum minimalen Rechtsschutz (BASIL CUPA, Rechtsschutz gegen präventive Überwachungsmassnahmen am Beispiel des Nachrichtendienstes des Bundes, Diss. Zürich 2014, Rz. 136 S. 67). Dieser muss jedenfalls so wirksam wie möglich ausgestaltet werden (BGE 138 I 6 E. 6.2 S. 32; zitierte Urteile *Leander*, §§ 78 und 84 sowie *Klass und Mitbeteiligte*, § 69; RETO WALTHER, in: Keller/Hertig Randall [Hrsg.], Basler Kommentar, Europäische Menschenrechtskonvention, 2026, Art. 13 Rz. 37).

Auch Art. 29a Satz 2 BV sieht vor, dass Bund und Kantone durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen können. Diese Ausnahmeklausel ist restriktiv zu handhaben (MATTHIAS KRADOLFER, in: Onlinekommentar Bundesverfassung, Art. 29a Rz. 48 und 50).

**7.4.3** Im vorliegenden Fall erweist sich das Verfahren der indirekten Auskunftserteilung über den EDÖB im Hinblick auf die Gewährleistung von überwiegenden Geheimhaltungsinteressen im Zusammenhang mit Daten für die Erfüllung der Aufgaben des NDB (Art. 6 NDG) oder einer Strafverfolgung respektive von überwiegenden Interessen Dritter als hinreichend wirksamer Rechtsbehelf im Sinne der EMRK. Auch wenn die Geheimhaltung von Massnahmen die Ergreifung von Rechtsmitteln verunmöglicht, stellt diese keinen Verstoss gegen die Konvention dar, solange sie im Interesse der nationalen Sicherheit und zur Verhütung von Unruhen oder Straftaten als notwendig erachtet wird (vgl. dazu *Klass und Mitbeteiligte*, § 69). Damit verstösst die analoge Anwendung des Systems des indirekten Auskunftsrechts auf die Bestimmung von Art. 64 Abs. 5 NDG nicht gegen das Recht auf eine wirksame Beschwerde im Sinne von Art. 13 EMRK.

Wie vorstehend ausgeführt (E. 7.3.5), besteht gemäss Art. 64 Abs. 5 NDG kein Anspruch der gesuchstellenden Person auf Erlass einer Verfügung, wenn damit eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit verbunden ist. Im derzeit geltenden System des indirekten Auskunftsrechts besteht zudem auch weder ein Rechtsanspruch auf Begründung der Ablehnung noch ein solcher auf eine gerichtliche Überprüfung dieser Ablehnung. Mit Blick auf die bundesgesetzliche Ausnahmebestimmung verstösst die fehlende Rechtsmittelmöglichkeit somit auch nicht gegen die Rechtsweggarantie.

**7.5** Dementsprechend hat der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit seinem Gesuch nach Art. 64 Abs. 5 NDG keinen Anspruch auf eine anfechtbare Verfügung. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde ist daher abzuweisen.

## **8.**

Zusammengefasst ergibt sich, dass die Vorinstanz die verlangte Prüfung nach Art. 63 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 64 Abs. 1 NDG durchgeführt hat. In zutreffender Anwendung von Art. 64 Abs. 2 NDG hat sie ihm am 16. September 2024 die (stets gleichlautende) Mitteilung gemacht, dass entweder in Bezug auf ihn keine Daten unrechtmässig bearbeitet werden oder dass sie bei der Datenbearbeitung oder betreffend den Aufschub der Auskunft Fehler festgestellt und eine Untersuchung nach Art. 49 DSG eröffnet hat. Diese Mitteilung ist zu Recht nicht begründet worden und kann auch nicht mit einem Rechtsmittel angefochten werden. Soweit der Beschwerdeführer die Mitteilung vom 16. September 2024 bzw. die fehlende Begründung oder Anfechtungsmöglichkeit rügt, ist folglich darauf nicht einzutreten. Mit

Blick auf das für die Prüfung des EDÖB geltende indirekte Auskunftsrecht hat die gesuchstellende Person auch im Rahmen eines Gesuchs um sofortige Auskunftserteilung keinen Anspruch auf eine begründete, anfechtbare Verfügung. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde ist demnach abzuweisen.

## **9.**

Es bleibt, über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu entscheiden.

**9.1** Der Beschwerdeführer hat aufgrund seines Unterliegens die Verfahrenskosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind aufgrund des Streitwerts gestützt auf Art. 2 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 (VGKE; SR 173.320.2) auf Fr. 1'000.– festzusetzen und dem von ihm in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu entnehmen.

**9.2** Sowohl dem unterliegenden Beschwerdeführer (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG) als auch der Vorinstanz (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE) sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen.

(Für das Urteilsdispositiv wird auf die nächste Seite verwiesen.)

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten, soweit der Beschwerdeführer die Mitteilung vom 16. September 2024 angefochten hat.

**2.**

Die Rechtsverweigerungsbeschwerde wird abgewiesen.

**3.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

**4.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**5.**

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz und an den Nachrichtendienst des Bundes.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Marcel Tiefenthal

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. [...]; Gerichtsurkunde)
- den Nachrichtendienst des Bundes NDB (Einschreiben)