



## Urteil vom 20. September 2019

---

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),  
Richter Jérôme Candrian, Richter Jürg Steiger,  
Gerichtsschreiber Andreas Kunz.

---

Parteien

**A. \_\_\_\_\_**,  
vertreten durch  
lic. iur. Viktor Györfy, Rechtsanwalt,  
Peyrot, Schlegel und Györfy Rechtsanwälte,  
Beethovenstrasse 47, 8002 Zürich,  
Beschwerdeführer,

gegen

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

---

Gegenstand

Auskunft über Personendaten in den Informationssystemen  
IASA NDB, IASA-GEX NDB, INDEX NDB, ISCO und weitere.

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

A.\_\_\_\_\_ ersuchte den Nachrichtendienst des Bundes NDB mit Schreiben vom 2. Mai 2018 um Einsicht in alle über ihn vorhandenen Personen-daten in den Informationssystemen IASA NDB, IASA-GEX NDB, INDEX NDB, ISCO, in der ehemaligen Datenbank ISIS sowie in allen weiteren Informationssystemen und Datenbanken.

Mit Schreiben vom 9. Juli 2018 präzisierte A.\_\_\_\_\_ sein Einsichtsbegehren und ersuchte den NDB,

- a) Über alle Daten zu meiner Person, die von Ihnen und dem früheren Dienst für Analyse und Prävention bearbeitet oder gespeichert sind, Auskunft zu geben
- b) Über alle Daten zu meiner Tätigkeit für den DAP Auskunft zu geben
- c) Mich zu informieren, ob und an welche Behörden namentlich Stadtpolizei (...) und Kantonspolizei (...) Sie Aufträge oder Anfragen seit 2005 zu meiner Person gegeben haben oder Informationen von diesen erhielten
- d) Ob und auf welcher Rechtsgrundlage ich auf der Beobachtungsliste stehe.

**B.**

Der NDB teilte A.\_\_\_\_\_ mit Schreiben vom 15. August 2018 unter Verweis auf die Beilagen mit, dass im Geschäftsverwaltungssystem (GEVER NDB) vier Dokumente gefunden worden seien, in welchen sein Name erwähnt sei. Um die Quellen des NDB und Drittpersonen zu schützen, seien darauf gewisse Stellen geschwärzt worden. In den restlichen 11 Informations- und Speichersystemen seien keine Daten über ihn vorhanden.

**C.**

Mit Schreiben vom 5. Oktober 2018 wandte sich A.\_\_\_\_\_ erneut an den NDB. Er sei der Meinung, dass der NDB seinem Akteneinsichtsgesuch nicht vollständig nachgekommen sei. Im Brief vom 15. August 2018 sei ihm nur Auskunft über einen Teil der über ihn vorhandenen Daten in den Informations- und Speichersystemen des NDB gegeben worden; auf die anderen von ihm verlangten Daten sei man nicht eingegangen. Aufgrund anderer Einsichtsgesuche seinerseits sei davon auszugehen, dass weitere aktuelle aktive Einträge oder gar operative Beschaffungsmassnahmen ihm

gegenüber vorhanden seien. Er möchte den NDB daher bitten, ihm diesbezüglich Auskunft zu erteilen oder allenfalls eine beschwerdefähige Verfügung zu erlassen.

**D.**

Der NDB erliess am 29. Oktober 2018 eine Feststellungsverfügung. Darin wurde festgestellt, dass der NDB A. \_\_\_\_\_ mit Schreiben vom 15. August 2018 vollständig Auskunft über sämtliche im Zeitpunkt des Eingangs seines Auskunftsbegehrens vom 2. Mai 2018 über ihn in den Speicher- und Informationssystemen des NDB vorhandenen Daten erteilt habe.

**E.**

Mit Schreiben vom 6. Dezember 2018 lässt A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) gegen die Verfügung des NDB (nachfolgend: Vorinstanz) vom 29. Oktober 2018 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht führen. Neben der Aufhebung der Verfügung beantragt er, dass die Vorinstanz zur Erteilung einer vollständigen Auskunft im Sinne der Beschwerdebegründung zu verpflichten sei. Eventualiter sei die Sache zum gleichen Zweck an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zudem sei ihm die unentgeltliche Prozessführung sowie die unentgeltliche Rechtsverteidigung durch den unterzeichnenden Rechtsanwalt zu gewähren.

**F.**

In ihrer Vernehmlassung vom 31. Januar 2019 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

**G.**

Das Bundesverwaltungsgericht heisst mit Zwischenverfügung vom 12. Februar 2019 das Gesuch des Beschwerdeführers um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung gut. Gleichzeitig weist es dessen Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung ab.

**H.**

Mit Schreiben vom 29. April 2019 reicht der Beschwerdeführer seine Schlussbemerkungen ein. Die Vorinstanz erstattet die ihrigen mit Schreiben vom 31. Mai 2019. Am 14. August 2019 lässt der Beschwerdeführer dem Bundesverwaltungsgericht unaufgefordert eine weitere Eingabe zukommen.

**I.**

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den

Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit relevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

## **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

### **1.**

**1.1** Gegen die gestützt auf das Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG, SR 121) von Bundesorganen erlassenen Verfügungen kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden (Art. 83 Abs. 1 NDG). Die Vorinstanz ist eine Bundesbehörde (vgl. Anhang 1 B IV Ziff. 1.2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV, SR 172.010.1]), welche gestützt auf Art. 63 NDG eine Feststellungsverfügung i.S.v. Art. 5 Abs. 1 Bst. b des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021) erlassen hat. Ein Ausnahmetatbestand gemäss Art. 32 VGG des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) liegt nicht vor (vgl. dazu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-6143/2017 vom 4. Juni 2019 E. 1.1.3). Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

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

**1.2** Der Beschwerdeführer hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressat der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

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

### **2.**

**2.1** Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (vgl. Art. 49 VwVG).

**2.2** Den (rechtserheblichen) Sachverhalt stellt das Bundesverwaltungsgericht unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (vgl. Art. 12 und Art. 13 VwVG). Es würdigt die Beweise grundsätzlich frei, ohne Bindung an förmliche Beweisregeln, sowie umfassend und pflichtgemäss (Grundsatz der freien Beweiswürdigung; vgl. Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess [BZP, SR 273]; BGE 137 II 266 E. 3.2). Eine rechtserhebliche Tatsache, für die grundsätzlich der volle Beweis zu erbringen ist (Regelbeweismass), gilt als bewiesen, wenn das Gericht gestützt auf die freie Beweiswürdigung zur Überzeugung gelangt, sie habe sich verwirklicht. Absolute Gewissheit ist indes nicht erforderlich; es genügt, wenn es an der behaupteten Tatsache keine ernsthaften Zweifel mehr hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht erscheinen (Urteile BVGer A-3182/2018 vom 10. April 2019 E. 2.2 und A-5159/2017 vom 18. Februar 2019 E. 2.2). Dafür, dass der Inhaber einer Datensammlung wahrheitsgemässe Auskunft erteilt hat, ist er im Streitfall beweispflichtig. Dies umfasst auch negative Tatsachen, wie das Nichtvorhandensein zusätzlicher Daten. Indessen vermag die blosser Behauptung einer beschwerdeführenden Partei, die ihm erteilte Auskunft sei unvollständig, für sich allein keine Grundlage dafür zu bieten, dass dies tatsächlich so ist (Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C\_59/2015 vom 17. September 2015 E. 3.2; Urteile BVGer A-5107/2013 vom 1. Mai 2014 E. 4.1 und A-3763/2011 vom 3. Juli 2012 E. 4.1; Entscheid des Präsidenten der Eidgenössischen Datenschutzkommission vom 8. Dezember 2000, veröffentlicht in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 67.70 E. 4a; GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar, Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: BSK DSG], Rz. 51 zu Art. 8 DSG; BASIL CUPA, Rechtsschutz gegen präventive Überwachungsmaßnahmen am Beispiel des Nachrichtendienstes des Bundes [NDG], in: Zürcher Studien zum öffentlichen Recht Band/Nr. 233, 2014, S. 155 – 183, Rz. 382). Naturgemäss ist es einfacher, das Vorhandensein von Tatsachen zu beweisen als deren Nichtvorhandensein. Wo einer Partei der regelmässig äusserst schwierige Beweis des Nichtvorhandenseins einer Tatsache obliegt, ist die Gegenpartei nach Treu und Glauben gehalten, ihrerseits verstärkt bei der Beweisführung mitzuwirken, namentlich indem sie einen Gegenbeweis erbringt oder zumindest konkrete Anhaltspunkte für das Vorhandensein weiterer Daten aufzeigt (BGE 137 II 313 E. 3.5.2; Urteile BGer 9C\_721/2015 vom 8. August 2016 E. 3.1 und 1C\_59/2015 vom 17. September 2015 E. 3.2 m.w.H.).

### 3.

**3.1** Der Beschwerdeführer beantragt zum Beweis seiner Tatsachenbehauptungen zunächst den Beizug der vollständigen, ihn betreffenden Akten und Daten des fedpols sowie des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB, einschliesslich allfälliger gelöschter/archivierter Daten.

**3.2** Das Bundesverwaltungsgericht nimmt die ihr angebotenen Beweise ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhaltes tauglich erscheinen (Art. 33 Abs. 1 VwVG). Die richterliche Abklärungspflicht umfasst indes nicht unbesehen alles, was von einer Partei behauptet oder verlangt wird. Vielmehr bezieht sie sich nur auf den im Rahmen des streitigen Rechtsverhältnisses (Streitgegenstand) rechtserheblichen Sachverhalt (BGE 117 V 282 E. 4.a). Ausgangspunkt und zugleich äusserster Rahmen für die Definition des Streitgegenstands ist der Anfechtungsgegenstand. Streitgegenstand kann nur sein, was bereits Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder allenfalls hätte sein sollen und was gemäss der Dispositionsmaxime zwischen den Parteien noch strittig ist, was sich wiederum aus den Parteibegehren, insbesondere den Beschwerdeanträgen, ergibt (statt vieler BGE 136 II 457 E. 4.2; AUER/BINDER, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2019, Rz. 11 zu Art. 12 VwVG). Zudem müssen Beweismittel nur dann abgenommen werden, wenn sie überhaupt beweistauglich sind. Massgebliches Kriterium ist, ob das Beweismittel geeignet ist, den rechtserheblichen Sachverhalt zu erhehlen oder im Sinne eines Indizienbeweises zumindest einen Sachumstand betrifft, der einen logischen Rückschluss auf eine rechtserhebliche Tatsache erlaubt (WALDMANN/BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Rz. 14 zu Art. 33 VwVG m.w.H.).

**3.3** Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war die Auskunft darüber, über welche die den Beschwerdeführer betreffenden Daten *die Vorinstanz* verfügt. Der Beweisantrag des Beschwerdeführers zielt hingegen auf Daten, welche nicht Gegenstand der vorinstanzlichen Verfügung waren und folglich nicht vom Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens umfasst sein können. Darüber hinaus trifft den Beschwerdeführer eine *verstärkte* Mitwirkungspflicht, nachdem er die Unvollständigkeit der vorinstanzlichen Auskunft behauptet (vgl. oben E. 2.2). Seine Tatsachenbehauptungen zugunsten des Vorhandenseins weiterer Daten (vgl. unten E. 4.1) erweisen sich indes als äusserst oberflächlich und unsubstantiiert

(vgl. ausführlich dazu unten E. 4.5.2). Insbesondere legt er nicht annähernd dar, welche Sachverhalte überhaupt zu Datenerhebungen beim fedpol geführt haben könnten und weshalb diese darüber hinaus Rückschlüsse auf das Vorhandensein weiterer Daten bei der *Vorinstanz* zulassen würden. Solche Rückschlüsse lassen sich auch nicht aus den angeblichen Unstimmigkeiten im Zusammenhang mit einem Auskunftsverfahren beim fedpol bezüglich den Systemen JANUS und GEWA ziehen. Vor diesem Hintergrund erscheint der Beizug der den Beschwerdeführer betreffenden Akten und Daten des fedpols als ungeeignet, um den vorliegend rechtserheblichen Sachverhalt zu erstellen (vgl. oben E. 3.3). Bezüglich des EDÖBs kann zwar nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass dieser Daten und Akten über den Beschwerdeführer besitzen könnte, welche Rückschlüsse auf das Vorhandensein weiterer Daten bei der Vorinstanz ermöglichen würden. Nämlich dann, wenn ein indirektes Auskunftsverfahren i.S.v. Art. 63 Abs. 3 NDG (vgl. dazu unten E. 4.4.3) durchgeführt worden wäre. In einem solchen Fall hätte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer den Aufschub der Auskunft jedoch mitgeteilt (Art. 63 Abs. 3 NDG). Der Beschwerdeführer legte keine solche Mitteilung ins Recht. Es ist daher davon auszugehen, dass der EDÖB über keine Daten und Akten verfügt, welche zur Erstellung des rechtserheblichen Sachverhalts beitragen könnten. Die Beweisanträge des Beschwerdeführers sind somit abzuweisen.

#### 4.

**4.1** In materieller Hinsicht bringt der Beschwerdeführer vor, dass die Vorinstanz sein Auskunftersuchen nicht vollständig beantwortet habe. So habe sich sein Gesuch auch auf seine Tätigkeit für die Vorinstanz bzw. ihre Vorgängerorganisation (Dienst für Analyse und Prävention DAP) bezogen. Er habe zudem über alle vorhandenen Daten Auskunft verlangt, unabhängig davon, ob diese in einem bestimmten Speicher- und Informationssystem oder in sonstiger Form vorliegen würden. Ferner habe er wissen wollen, ob die Vorinstanz an andere Behörden, namentlich Stadt- und Kantonspolizei (...), Aufträge oder Anfragen seit 2005 zu seiner Person erteilt oder ob sie Informationen von diesen erhalten habe. Das Auskunftsbegehren müsse so beantwortet werden, dass er umfassend Auskunft erhalte und klar werde, dass keine weiteren Daten vorhanden seien, über welche nicht Auskunft erteilt worden sei. Nur so könne die Auskunftserteilung seinen Grundrechten, namentlich seinem Recht auf Schutz des Privatlebens und auf informationelle Selbstbestimmung, genügen. Indem die Vorinstanz dies nicht getan habe, seien seine Grundrechte verletzt worden, weshalb

die angefochtene Verfügung aufzuheben sei. Die Vorinstanz sei zur Erteilung einer vollständigen Auskunft in diesem Sinne zu verpflichten oder die Sache sei an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese eine in diesem Sinne vollständige Auskunft erteile.

Weiter sei davon auszugehen, dass er aufgrund seiner Kontakte zu diversen Personen und seiner Einsichtsgesuche im Fokus der Vorinstanz und des fedpols stehe. Alsdann habe er feststellen müssen, dass mehrere Personen, welche an verschiedenen Stellen für die Vorinstanz tätig seien, erstaunlich gut über seine aktuelle Situation informiert seien. Überdies habe es seit Ende 2016 verschiedene sonderbare Vorfälle gegeben, unter anderem eine Kontaktaufnahme durch eine Frau, welche bestimmte Sachen von ihm gewusst habe, welche nicht öffentlich bekannt seien und bei der insgesamt der Schluss naheliege, dass sie zu einem ausländischen Partnerdienst des NDB gehöre. Aus seinen Feststellungen müsse der Schluss gezogen werden, dass verschiedene Personen, welche in der Vorinstanz oder in anderen Behörden des Bundes, des Kantons oder der Stadt (...) tätig seien, über Daten über ihn verfügen und diese austauschen würden. Diese Daten seien bislang nicht offengelegt worden, was im Rahmen der vollständigen Auskunftsgewährung nachzuholen sei.

Im Übrigen müsse die Vorinstanz, wenn sie Daten nicht offenlege, die Gründe dafür angeben und zumindest in der Form einer Zusammenfassung oder eines allgemeinen Hinweises Angaben dazu machen, um was für Informationen es sich bei den nicht offen gelegten Daten handle. Dies habe die Vorinstanz insbesondere in Bezug auf die geschwärzten Stellen nicht getan, was ebenfalls im Rahmen des Gerichtsverfahrens oder nach einer Rückweisung nachzuholen sei.

**4.2** Die Vorinstanz entgegnet, dass sie ihre Daten in einem der in Art. 47 NDG aufgeführten Informationssystemen oder im Speichersystem nach Art. 36 Abs. 5 und Art. 58 Abs. 1 NDG bearbeite. Zusätzlich führe sie eine Datensammlung auf einem Standalone-Computer für besonders sensitive Daten sowie eine Datensammlung „Fileablage SiLAN“. Über beide Datensammlungen erteile sie jeweils auch Auskunft. Das Auskunftsrecht ihr gegenüber sei in Art. 63 NDG geregelt. Art. 63 NDG decke, bis auf die zwei erwähnten zusätzlichen Datensammlungen, alle ihre möglichen Datensammlungen im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben ab. Über Papierakten verfüge sie nicht, ausser über die üblichen Personaldossiers zu ihren Mitarbeitenden. Über den Beschwerdeführer sei kein Personal-

dossier vorhanden. Die Suche nach Personendaten über den Beschwerdeführer in den Speicher- und Informationssystemen habe lediglich vier Treffer im Geschäftsverwaltungssystem des NDB „GEVER NDB“ ergeben. Drei der dem Beschwerdeführer zugestellten Dokumente (Dokumente Nrn. 1 - 3) würden aus ihrer ehemaligen Verwaltungsdatenbank ISIS\_02 stammen. Sämtliche aktiven Daten aus ISIS\_02 seien im Jahre 2014 vollständig in GEVER NDB überführt worden. Seit 2019 würden diese Daten nun schrittweise dem Bundesarchiv (BAR) zur Archivierung angeboten. Das Dokument Nr. 4 sei ein vom BAR erstelltes Dossierverzeichnis, das verschiedene abgelieferte Dossiers aufführe. Die Ablieferung des Dossiers „A. \_\_\_\_\_“ aus dem Zeitraum 1992 sei im Jahr 2014 an das BAR erfolgt. Sie habe dem Beschwerdeführer einen Auszug aus diesem Dokument zukommen lassen und habe ihn damit auf das Dossier beim BAR hingewiesen. In ihrer Verfügung habe sie dem Beschwerdeführer nochmals bestätigt, dass sie ihm mit der Herausgabe der vier Dokumente sämtliche Daten bekannt gegeben habe, die in ihren Systemen über ihn vorhanden seien. Dabei habe sie präzisiert, dass im Zeitpunkt des Auskunftsbegehens keine weiteren Daten über ihn zu einer allfälligen Tätigkeit für den früheren DAP und zu Aufträgen oder Anfragen nach 2005 vorhanden seien. Damit sei klargestellt worden, dass keine weiteren Daten über ihn existieren würden. Wie bereits in ihrer Auskunft vom 15. August 2018 ausgeführt, habe sie mit den Schwärzungen Quellen und Drittpersonen schützen wollen. Im Dokument Nr. 1 habe sie diverse Stellen geschwärzt, die Hinweise auf ihre Tätigkeit geben könnten. Die „Referenzangabe“ bspw. nenne die Quelle der Information. Die Felder „Dec-db“, „Dec-sb“ und „Createuser“ würden Mitarbeiterkürzel aufweisen. Diese Angaben könne der NDB nicht bekanntgeben (Art. 6 Abs. 7 NDG). Im Feldname „Text“ decke die Schwärzung den Namen der Quelle der Information ab (vgl. Art. 35 Abs. 1 NDG). Bei den Dokumenten Nrn. 2 und 3 handle es sich ebenfalls um Daten von aktuellen oder ehemaligen Mitarbeitenden, die geschwärzt worden seien. Der Auszug aus dem Dokument Nr. 4 sei dahingehend geschwärzt worden, dass nur die den Beschwerdeführer betreffenden und somit relevanten Daten sichtbar seien.

**4.3** In seiner Replik macht der Beschwerdeführer geltend, dass die von der Vorinstanz im Beschwerdeverfahren vorgenommene Klarstellung notwendig gewesen und die Beschwerde daher mit Grund erhoben worden sei. Im Übrigen sei die Tragweite der Ausführungen der Vorinstanz nicht ohne Weiteres klar. So führe sie einerseits aus, dass sie über die Datensammlung auf einem Standalone-Computer sowie die Datensammlung «Fileablage SiLAN» jeweils auch Auskunft erteile. Andererseits bemerke sie, dass das

Auskunftsrecht nach Art. 63 NDG alle möglichen Datensammlungen abdecke bis auf jene zwei. Vor diesem Hintergrund sei schwer verständlich, ob die Vorinstanz einen Anspruch auf Auskunft über Daten aus jenen zwei Datensammlungen bejahe oder verneine. Mithin sei eine Aussage dazu, ob darin über ihn Daten vorhanden seien, nicht erkennbar. Weiter gehe die Vorinstanz auf die Rüge betreffend die Schwärzungen wenigstens insoweit ein, als dass sie nun Hinweise zur Art der Informationen gebe, was wiederum zeige, dass die Beschwerde begründet gewesen sei. Abgesehen davon blende die Vorinstanz ihre frühere Zusammenarbeit mit ihm aus. Soweit Angaben zu Quellen und weiteren Personen, welche geschwärzt worden seien, im Zusammenhang mit dieser Zusammenarbeit stehen würden, bestehe kein überwiegendes Interesse an der Abdeckung der entsprechenden Daten. Insbesondere wenn es um Daten über Personen, mit welchen er zu tun gehabt habe, gehe. Die geschwärzten Daten seien damit mindestens teilweise offenzulegen. Dies umso mehr, als die Daten offenkundig einen langen Zeitraum betreffen würden. Zusammengefasst sei die Auskunft nicht vollständig und nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechend erteilt worden.

#### **4.4**

**4.4.1** Der NDB beschafft zur Erfüllung seiner Aufgaben Informationen aus öffentlich und nicht öffentlich zugänglichen Informationsquellen (Art. 5 Abs. 1 NDG). Er betreibt dazu folgende Informationssysteme: IASA NDB, IASA-GEX NDB, INDEX NDB, GEVER NDB, ELD, OSINT-Portal, Quattro P, ISCO sowie Restdatenspeicher (Art. 47 Abs. 1 Bst. a - i NDG). Daten aus genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen sind fallbezogen und gesondert von den Informationssystemen nach Art. 47 zu speichern (vgl. Art. 58 Abs. 1 NDG). Ebenfalls gesondert abspeichern kann der NDG Daten aus Beschaffungen im Ausland, die mit genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen vergleichbar sind, wenn der Umfang der Daten, die Geheimhaltung oder die Sicherheit dies erfordert (Art. 36 Abs. 5 NDG). Ist es für besonders sensitive Daten aus Gründen des Quellenschutzes nach Art. 35 NDG erforderlich, so bearbeitet der NDB diese Daten ausserhalb seiner Informationssysteme (Art. 7 Abs. 1 der Verordnung über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes [VIS-NDB, SR 121.2]). Zur Steuerung der Informationsbeschaffung und zur operativen Analyse können im Rahmen von zeitlich und thematisch befristeten Projekten Kopien von Daten aus den Informations- und Speichersystemen des NDB gesondert im besonders gesicherten internen Sicherheitsnetzwerk (SiLAN) ausgewertet werden (vgl. Art. 6 Abs. 3 VIS-NDB). SiLAN

ist die vom NDB betriebene Informations- und Kommunikationstechnik-Umgebung mit einem besonders gesicherten Computernetzwerk (Art. 14 Abs. 1 VIS-NDB).

**4.4.2** Das Auskunftsrecht betreffend die Informationssysteme ELD, OSINT-Portal und Quattro P, betreffend die administrativen Daten in GEVER NDB sowie betreffend die Daten in den Speichersystemen nach den Artikeln 36 Abs. 5 und 58 richtet sich gemäss Art. 63 Abs. 1 NDG nach dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1). Nach den Bestimmungen des DSG kann jede Person vom Inhaber einer Datensammlung Auskunft darüber verlangen, ob Daten über sie bearbeitet werden (Art. 8 Abs. 1 DSG). Der Inhaber der Datensammlung 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 DSG) sowie den Zweck und gegebenenfalls die Rechtsgrundlagen des Bearbeitens sowie die Kategorien der bearbeiteten Personendaten, der an der Sammlung Beteiligten und der Datenempfänger mitteilen (Art. 8 Abs. 2 Bst. b DSG). Der Inhaber der Datensammlung kann die Auskunft verweigern, einschränken oder aufschieben, soweit ein Gesetz im formellen Sinn dies vorsieht (Art. 9 Abs. 1 Bst. a DSG) oder es wegen überwiegender Interessen Dritter erforderlich ist (Art. 9 Abs. 1 Bst. b DSG). Überwiegende Interessen Dritter sind dann gegeben, wenn befürchtet werden muss, dass der Gesuchsteller beim Einblick in seine Daten zugleich auch Informationen über Drittpersonen erhält und dadurch die Interessen dieser Drittpersonen verletzt werden könnten. Diesem Interesse kann u.U. damit Genüge getan werden, dass der Name der Drittperson abgedeckt wird (Urteil BVGer A-7307/2008 vom 14. April 2009 E. 6.3; GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, in: BSK DSG, Rz. 21 zu Art. 9 DSG). Ein Bundesorgan kann zudem unter anderem dann die Auskunft verweigern, einschränken oder aufschieben, wenn es wegen überwiegender öffentlicher Interessen, insbesondere der inneren oder äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft, erforderlich ist (Art. 9 Abs. 2 Bst. a DSG). Mit der Ausnahme, dass ein formelles Gesetz eine Einschränkung der Auskunft vorsieht, ist bei der Bemessung der Einschränkung in jedem Fall eine Abwägung zwischen dem Anspruch des Auskunftsberechtigten und den entgegengesetzten, berechtigten Interessen des Inhabers der Datensammlung vorzunehmen (GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, in: BSK DSG, Rz. 8 zu Art. 9 DSG). Bei der richterlichen Prüfung der für und gegen die Einsicht sprechenden Gründe ist den verantwortlichen Behörden ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzugestehen (BGE 125 II 225 E. 4a; Urteil BVGer A-7368/2006 vom

10. Juli 2007 E. 4.4.2). Der Inhaber der Datensammlung muss jedoch angeben, aus welchem Grund er die Auskunft verweigert, einschränkt oder aufschiebt (Art. 9 Abs. 5 DSG). Die Begründung muss den Betroffenen in die Lage versetzen, die Einschränkung der Auskunft auf ihre Gesetzmässigkeit hin überprüfen zu können. Im Bereich der inneren oder äusseren Sicherheit können jedoch an die Begründungspflicht nicht allzu hohe Anforderungen gestellt werden, weil sonst das zuständige Bundesorgan gerade das preisgeben müsste, was mit der Auskunftsverweigerung verschwiegen werden soll (Botschaft zum Bundesgesetz über den Datenschutz [DSG] vom 23. März 1988, BBl 1988 II 413, 456). Nichts anderes kann für die Begründung von überwiegenden, eminenten Geheimhaltungsinteressen gelten (zum Ganzen GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, in: BSK DSG, Rz. 11 zu Art. 9 DSG).

**4.4.3** Verlangt eine Person Auskunft darüber, ob der NDB Daten über sie in den Informationssystemen IASA NDB, IASA-GEX NDB, INDEX NDB, ISCO und Restdatenspeicher sowie in den nachrichtendienstlichen Daten von GEVER NDB bearbeitet, so schiebt der NDB diese Auskunft auf, wenn und soweit betreffend der über sie bearbeiteten Daten überwiegende, in den Akten zu begründende Interessen an einer Geheimhaltung bestehen im Zusammenhang mit der Erfüllung einer Aufgabe nach Artikel 6 (Art. 63 Abs. 2 Bst. a Ziff. 1 NDG) oder einer Strafverfolgung oder einem anderen Untersuchungsverfahren (Art. 63 Abs. 2 Bst. a Ziff. 2 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). Der NDB teilt der gesuchstellenden Person den Aufschub der Auskunft mit und weist sie darauf hin, dass sie das Recht hat, vom EDÖB zu verlangen, dass er prüfe, ob allfällige Daten rechtmässig bearbeitet werden und ob überwiegende Geheimhaltungsinteressen den Aufschub rechtfertigen (Art. 63 Abs. 3 NDG). Sobald kein Geheimhaltungsinteresse mehr 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). Personen, über die keine Daten bearbeitet wurden, informiert der NDB spätestens drei Jahre nach Eingang ihres Gesuches über diese Tatsache (Art. 63 Abs. 5 NDG).

## 4.5

**4.5.1** In ihrem Auskunftsschreiben vom 15. August 2018 listete die Vorinstanz die von ihr betriebenen Informations- und Speichersysteme auf. Für jedes dieser Systeme findet sich eine gesetzliche Grundlage im NDG und der dazugehörenden VIS-NDB (vgl. oben E. 4.4.1). Weitere Informations- und Speichersysteme sind in diesen Erlassen nicht erwähnt. Folglich müssen – abgesehen von den Daten in den physischen Personaldossiers – alle verfügbaren Daten über den Beschwerdeführer ausschliesslich in diesen Systemen abgespeichert sein.

Die Vorinstanz schob die Anfrage des Beschwerdeführers bezüglich der Systeme IASA NDB, IASA-GEX NDB, INDEX NDB, ISCO und Restdatenspeicher sowie den nachrichtendienstlichen Daten von GEVER NDB nicht auf. Ihre diesbezügliche Auskunft, dass in diesen Systemen keine Daten über ihn verzeichnet seien, ist als Mitteilung über nicht vorhandene Daten i.S.v. 63 Abs. 5 NDG zu verstehen (vgl. oben E. 4.4.3). Was die restlichen Systeme anbelangt, so muss gestützt auf Art. 8 Abs. 1 DSG ebenfalls davon ausgegangen werden, dass – ausser im System GEVER NDB – keine Daten über den Beschwerdeführer vorhanden waren (vgl. oben E. 4.4.2). Dies bezieht sich auch auf allfällige Daten aus der ehemaligen Datenbank ISIS, nachdem diese in die neuen Systeme der Vorinstanz überführt worden sind (vgl. dazu Erläuternder Bericht zur Verordnung über den Nachrichtendienst [Nachrichtendienstverordnung, NDV] und zur Verordnung über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes [VIS-NDB], S. 14 f.).

**4.5.2** Was der Beschwerdeführer in Bezug auf das Vorhandensein weiterer Daten vorbringt, erweist sich als zu wenig konkret, um die Angaben der Vorinstanz in Zweifel zu ziehen (vgl. oben E. 2.2). Es wird weder dargelegt, um wen es sich bei den diversen Personen, welche ihn angeblich kontaktiert haben, handelt, noch unter welchen Umständen die Kontaktaufnahmen stattfanden und inwiefern deren gänzlich unspezifizierte Aussagen ein Indiz für weitere Daten bei der Vorinstanz sein sollten. Ebenso wenig leuchtet ein, wieso Einsichtsgesuche bei Behörden die gesuchstellende Person in den Fokus bei der Vorinstanz rücken sollten, wird doch dadurch bloss ein gesetzmässiges Recht wahrgenommen (vgl. auch oben E. 3.3). Den Schlussfolgerungen des Beschwerdeführers, wonach die behaupteten Umstände für das Vorhandensein weiterer Daten bei der Vorinstanz sprechen würden, kann vor diesem Hintergrund nicht gefolgt werden.

**4.5.3** Weiter bedeutet die vorinstanzliche Auskunft, wonach nur vier ihn betreffende Dokumente im System GEVER NDB gefunden worden seien, im Umkehrschluss, dass keine sonstigen Daten über den Beschwerdeführer vorhanden waren. Dies schliesst fehlende Daten über seine Tätigkeit für die Vorinstanz bzw. den DAB, über seine angeblichen Kontakte zu diversen Personen, Eintragungen auf Beobachtungslisten sowie über die Erteilung oder den Erhalt von Aufträgen oder Anfragen seit 2005 zu seiner Person von diversen Behörden konsequenterweise mit ein, was die Vorinstanz der Vollständigkeit halber in ihrer Verfügung bestätigte. Zudem besteht keine Unklarheit darüber, ob die Vorinstanz in ihrem Auskunftsschreiben Auskunft über vorhandene Daten in der Datensammlung «Fileablage SiLAN» sowie auf dem Standalone-Computer gab. Obwohl diese beiden Systeme nicht von Art. 63 NDG umfasst werden, listete die Vorinstanz diese auf (Systeme Nrn. 5 und 12) und teilte gleichzeitig mit, dass in diesen keine Daten über den Beschwerdeführer vorhanden seien (*«Wir teilen Ihnen mit, dass im Zeitpunkt ihres Auskunftsbegehrens in den Systemen 1 - 3 sowie 5 - 12 keine Daten über Sie vorhanden waren»*). Die vorinstanzliche Auskunft vom 2. Mai 2018 erwies sich somit als klar und vollständig.

**4.5.4** Sodann betreffen die Schwärzungen in den Dokumenten Nrn. 1 - 3 sowohl Quellen als auch Namen bzw. Kürzel ehemaliger und aktueller Mitarbeitenden der Vorinstanz. Die Vorinstanz ist gesetzlich dazu verpflichtet, die Anonymität ihrer Quellen zu wahren (Art. 35 Abs. 1 NDG). Die Schwärzung der aufgeführten Quellen ist daher mit Blick auf Art. 9 Abs. 1 Bst. a DSGVO nicht zu beanstanden (vgl. oben E. 4.4.2). Bei aktuellen und ehemaligen Mitarbeitenden der Vorinstanz kann einerseits aufgrund deren Nähe zu sicherheitsrelevanten Informationen ein überwiegendes persönliches Interesse an der Wahrung ihrer Anonymität bestehen (Art. 9 Abs. 1 Bst. b DSGVO). Andererseits kann das öffentliche Interesse an der Wahrung der inneren Sicherheit eine Anonymisierung erfordern, damit aktuelle oder ehemalige Mitarbeitende der Vorinstanz für diese und Partnerorganisationen nicht zum Sicherheitsrisiko werden (Art. 9 Abs. 2 Bst. a DSGVO). Die Vorinstanz ist am besten in der Lage zu beurteilen, bei welchen Mitarbeitenden eine Anonymisierung angebracht ist. Ihren diesbezüglich zustehenden Beurteilungsraum gilt es bis zu einem gewissen Mass zu respektieren (vgl. oben E. 4.4.2). In Bezug auf die Dokumente Nrn. 1 und 2, in welchen neben den Quellen nur Mitarbeiterkürzel geschwärzt wurden, ist denn auch weder ersichtlich noch legt der Beschwerdeführer überzeugend dar, wieso sein Interesse an der Offenlegung dieser Kürzel schwerer wiegen sollte als die besagten Interessen der betroffenen Mitarbeitenden und der Vorinstanz. Die blosse (administrative) Befassung eines Mitarbeitenden mit einer den

Beschwerdeführer betreffenden Meldung/Korrespondenz reicht für eine Offenlegung nicht aus. Unbesehen davon nennt der Beschwerdeführer keine Namen, weshalb von vornherein nicht überprüft werden kann, ob er mit den in den Dokumenten genannten Mitarbeitenden zusammengearbeitet hatte. Vor diesem Hintergrund kann offen bleiben, ob bereits Art. 6 Abs. 7 NDG, wonach der NDB seine Mitarbeitenden zu schützen hat, eine genügende gesetzliche Grundlage i.S.v. Art. 9 Abs. 1 Bst. a DSG für die Schwärzungen darstellen würde.

Dokument Nr. 3 betrifft ein Rückschreiben der Vorinstanz an den (ehemaligen) Rechtsanwalt des Beschwerdeführers, welcher ihn dannzumal in einem Strafverfahren vertreten hatte. Geschwärzt wurden darin der Name des Verfassers sowie zwei Kürzel. Das Rechtsverhältnis zwischen dem Anwalt und seinem Klienten untersteht dem Auftragsrecht der Art. 394 – 406 des Obligationenrechts (OR, SR 220; Urteil BGer 4C.225/2000 vom 8. März 2001 E. 2.a). Den Anwalt trifft dabei nach Art. 400 Abs. 1 OR eine Herausgabepflicht. Diese umfasst alles, was der Anwalt bei der Ausführung seines Auftrags von Dritten erhält, unter anderem auch Schriftstücke (WALTER FELLMANN, Anwaltsrecht, 2000, Rz. 1191). Der Beschwerdeführer dürfte daher das Dokument Nr. 3 in seiner unanonymisierten Form bereits kennen bzw. könnte er dieses immer noch von seinem ehemaligen Anwalt herausverlangen (vgl. Art. 400 Abs. 1 OR i.V.m. Art. 127 OR). Ein schützenswertes Interesse an der Offenlegung der praxisgemäss geschwärzten Stellen besteht somit von vornherein nicht.

Im Übrigen bestreitet der Beschwerdeführer die Rechtmässigkeit der Schwärzungen im Dokument Nr. 4 zu Recht nicht, betreffen diese doch nur alphabetisch vor- und nachgeordnete Dossiers beim BAR, welche in keinem Zusammenhang mit dem Beschwerdeführer stehen.

**4.5.5** Die Vorinstanz durfte die Begründung der geschwärzten Stellen zurückhaltend formulieren (vgl. oben E. 4.4.2) In ihrem Auskunftsschreiben vom 15. August 2018 wies die Vorinstanz darauf hin, dass die Schwärzungen dem Schutz ihrer Quellen und Drittpersonen dienen würden. Aufgrund der Länge, dem Kontext sowie der Positionierung der Schwärzungen innerhalb der Dokumente Nrn. 1 - 3 ist ohne weiteres nachvollziehbar, dass sich dahinter die Quellen und die Namen von Drittpersonen bzw. Mitarbeitenden der Vorinstanz verbergen. Bei Dokument Nr. 4 ist es selbsterklärend, dass die Schwärzungen die Bezeichnung anderer Dossiers beim

BAR betreffen. Inwiefern die Vorinstanz vor diesem Hintergrund noch genauere Angaben zu den Schwärzungen hätte machen müssen, erschliesst sich dem Bundesverwaltungsgericht nicht.

**4.5.6** Sofern der Beschwerdeführer mit seinem Verweis auf die in der Vernehmlassung vorgenommenen Klarstellungen und nachgeschobenen Hinweise der Vorinstanz implizit eine Verletzung seines rechtlichen Gehörs geltend machen will, in dem Sinne, als dass die Vorinstanz ihrer Begründungspflicht nicht ausreichend nachgekommen ist (vgl. dazu statt vieler BGE 143 III 65 E. 5.2), so ist ihm ebenfalls nicht zu folgen: Der Aussagegehalt des Auskunftsschreibens vom 15. August 2018 war inhaltlich klar genug (vgl. oben E. 4.5.3). Die genaueren Erläuterungen in der Vernehmlassung offenbaren nichts, was nicht bereits aus dem Auskunftsschreiben herausgelesen werden konnte. Dasselbe gilt für die in der Vernehmlassung noch genauer dargelegten Gründen für die Schwärzungen (vgl. oben E. 4.5.5).

**4.5.7** Zusammengefasst erweist sich die Feststellung der Vorinstanz, wonach sie dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 15. August 2018 vollständig Auskunft über sämtliche im Zeitpunkt des Eingangs seines Auskunftsbegehrens vom 2. Mai 2018 über ihn in den Speicher- und Informationssystemen des NDB vorhandenen Daten Auskunft erteilt habe, als korrekt. Die Beschwerde ist dementsprechend abzuweisen.

## **5.**

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

**5.1** Vorliegend sind weder dem unterliegenden Beschwerdeführer, welchem die unentgeltliche Prozessführung gewährt wurde (Art. 63 Abs. 1 i.V.m. Art. 65 Abs. 1 VwVG), noch der Vorinstanz (Art. 63 Abs. 2 VwVG) Verfahrenskosten aufzuerlegen.

**5.2** Angesichts seines Unterliegens hat der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Ebenfalls keine Parteientschädigung ist der Vorinstanz zuzusprechen (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

**6.**

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet des Datenschutzes sind gemäss Art. 35 Abs. 2 der Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG, SR 235.11) dem EDÖB bekannt zu geben.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

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

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann

Andreas Kunz

**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 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: