

# **BVGer A-5543/2021 vom 5. Juli 2023**

Bundesverwaltungsgericht, 2023-07-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-5543\\_2021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-5543_2021)

FR: TAF A-5543/2021 du 5 juillet 2023

IT: TAF A-5543/2021 del 5 luglio 2023

## **Regeste**

Datenschutz

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Das Bundesverwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit wie auch das Vorliegen der weiteren Sachurteilsvoraussetzungen frei und von Amtes wegen (Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021]). Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

#### **E. 1.1**

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 VGG Beschwerden gegen Verfügung nach Art. 5 VwVG, soweit diese von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 VGG erlassen worden sind und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Vorliegend hat mit dem NDB eine Dienststelle der Bundesverwaltung im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG verfügt. Zudem liegt kein Ausnahmegrund im Sinne von Art. 32 VGG vor. 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 des Bundesgesetzes vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG, SR 121) lässt die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich zu, das heisst, der Ausnahmegrund gemäss Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG greift nicht (vgl. Urteil des BGER 1C\_377/2019 vom 1. Dezember 2020 E. 1, nicht publiziert in BGE 147 I 280; Urteil des BVGer A-4715/2020 vom 23. November 2022 E. 1.1). Ohnehin wäre nach der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts von einer Bearbeitung administrativer Daten und nicht von einer eigenständigen Massnahme mit vorwiegend politischem Charakter zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit auszugehen und folglich kein Ausnahmegrund anzunehmen gewesen (vgl. Urteile des BVGer A-4715/2020 vom 23. November 2022 E. 1.1, A-4729/2020 vom 24. November 2022 E.1.1 und A-4725/2020 vom 1. Februar 2023 E.1.1). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerden zuständig.

#### **E. 1.2**

Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung besitzt (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerdeführerin ist mit ihrem an die Vorinstanz gerichteten Antrag um Auskunft

hinsichtlich der über sie in den Informationssystemen bearbeiteten Personendaten nicht vollständig durchgedrungen; die Vorinstanz hat das Auskunftsbegehren teilweise abgewiesen. Die Beschwerdeführerin ist daher zur Beschwerdeerhebung gegen die Verfügungen der Vorinstanz vom 10. November 2021 und 31. Januar 2022 berechtigt.

### **E. 1.3**

Vorbehältlich des Nachfolgenden (siehe unten: E. 2) ist auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) einzutreten.

### **E. 2**

Die Beschwerdeführerin beantragt unter anderem die Löschung der sie betreffenden Daten. Die Bearbeitung verletze das Recht auf rechtliche Vertretung und sei nicht erforderlich.

#### **E. 2.1**

Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen, soweit es im Streit liegt. Der Streitgegenstand des Rechtsmittelverfahrens darf nicht ausserhalb des Verfügungsgegenstandes liegen, mithin im Laufe des Beschwerdeverfahrens weder erweitert noch qualitativ verändert, sondern höchstens um nicht mehr streitige Punkte reduziert werden. Einzig eine Präzisierung ist noch möglich. Fragen, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, dürfen die Beschwerdeinstanzen nicht beurteilen, ansonsten sie in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingreifen würden. Der angefochtene Entscheid bestimmt den beschwerdeweise weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand (vgl. BGE 144 II 359 E. 4.2, 142 I 155 E. 4.4.14, 136 II 457 E. 4.2; Urteile des BVGer A-166/2021 vom 12. Januar 2022 E. 1.3.1, A-6211/2017 vom 14 Mai 2018 E. 1.3 und A-7021/2014 vom 12. Mai 2015 E. 1.3.1).

#### **E. 2.2**

Die Vorinstanz behandelte ausschliesslich das Gesuch der Beschwerdeführerin, Auskunft über allfällige Daten zu ihrer Person in den Informations- und Speichersystemen des NDB zu erhalten. Erst im Beschwerdeverfahren verlangte die Beschwerdeführerin die Löschung ihrer Personendaten. Das Verfahren bezieht sich daher nicht auf die Berichtigung oder Löschung von Daten, sondern nur auf deren Auskunft. Als Beschwerdeinstanz kann das Bundesverwaltungsgericht nicht auf das Begehren der Beschwerdeführerin eintreten. Damit würde in die funktionelle Zuständigkeit der Vorinstanz eingegriffen und der Beschwerdeführerin eine Rechtsmittelinstanz genommen. Die Argumente der Beschwerdeführerin in Bezug auf das Recht auf Rechtsvertretung und die Relevanz der Erfassung personenbezogener Daten von Rechtsvertretern für die Erkenntnisse zu der beobachteten Person werden daher nicht behandelt. Sie liegen ausserhalb des Streitgegenstands.

#### **E. 2.3**

Die Anträge der Beschwerdeführerin auf Löschung der von ihrem Auskunftsbegehren betroffenen Daten und auf Feststellung der Rechtswidrigkeit ihres Bearbeitens sind daher unzulässig. Darauf ist nicht einzutreten.

### **E. 3**

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 Unangemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht stellt sodann den rechtserheblichen Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflichten der Parteien vom 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).

#### **E. 4**

Streitgegenstand ist einerseits, ob die Vorinstanz zu Recht den Zugang zu einem in GEVER gespeicherten Dokument aus einer damaligen Datenbank beschränkt hat (vgl. Verfügung vom 10. November 2021; siehe oben: D.a), und andererseits, ob sie zu Recht die Auskunft über Dokumente, die in den Informationssystemen des NDB im Zusammenhang mit der anwaltlichen Tätigkeit der Beschwerdeführerin gespeichert sind, teilweise eingeschränkt hat (vgl. Verfügung vom 31. Januar 2022; siehe oben: E.b).

#### **E. 4.1**

Im Streit liegt somit die Bearbeitung von Personendaten der Beschwerdeführerin durch den NDB. Zusätzlich zu den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG, SR 235.1) gelangen daher die spezialgesetzlichen Bestimmungen des NDG zur Anwendung. Das Auskunftsrecht, das die Beschwerdeführerin geltend macht, ist in Art. 63 NDG spezialgesetzlich geregelt. So richtet sich das Auskunftsrecht betreffend die administrativen Daten im Informationssystem GEVER NDB gemäss Art. 63 Abs. 1 NDG nach den Bestimmungen des DSG. Wenn eine Person darüber Auskunft verlangt, ob die Vorinstanz 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 die Vorinstanz die Auskunft gemäss Art. 63 Abs. 2 NDG 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 Art. 6 NDG oder einer Strafverfolgung oder einem anderen Untersuchungsverfahren (Art. 63 Abs. 2 Bst. a NDG). Der Entscheid darüber, ob die Auskunft betreffend die in Art. 63 Abs. 2 NDG genannten nachrichtendienstlichen Informationssystemen aufzuschieben ist, steht unter dem Vorbehalt einer Interessenabwägung. Besteht bereits im Zeitpunkt des Gesuchs kein legitimes Geheimhaltungsinteresse im Sinne von Art. 63 Abs. 2 NDG (mehr), darf die Auskunft nicht aufgeschoben werden. Vielmehr ist das Auskunftsrecht unter diesen Umständen nach den Bestimmungen des DSG zu beurteilen (Art. 63 Abs. 4 NDG).

#### **E. 4.2**

Mit Schreiben vom 10. November 2021 schob die Vorinstanz unter Berufung auf Art. 63 Abs. 2 NDG teilweise die Auskunft über die von der Beschwerdeführerin ursprünglich beantragten Daten auf. Das Bundesverwaltungsgericht führte die gesetzlich vorgeschriebene Prüfung durch und setzte die Beschwerdeführerin darüber in Kenntnis (siehe oben: E. C). In Bezug auf das in einer ehemaligen Datenbank in GEVER NDB aufgeführte Dokument und sechs im Zusammenhang mit der anwaltlichen Tätigkeit der Beschwerdeführerin in GEVER NDB, IASA NDB und IASA-GEX NDB bearbeiteten Dokumente kam die Vorinstanz zum Schluss, dass das Auskunftsrecht nach den

Bestimmungen des DSG beurteilt werden könne.

#### **E. 4.3**

Es kommt deshalb nicht darauf an, in welchen Informationssystemen die Dokumente bearbeitet wurden oder ob es sich um administrative oder nachrichtendienstliche Daten handelt. Die Anwendbarkeit der Datenschutzbestimmungen wurde zudem von den Parteien nicht bestritten. Ob die Vorinstanz die Auskunft nach Art. 63 Abs. 2 NDG hätte aufschieben können oder müssen, hat das Bundesverwaltungsgericht somit nicht zu überprüfen.

#### **E. 5**

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst, die angefochtenen Verfügungen seien ungenügend begründet und verletzen aus diesem Grund ihren Anspruch auf rechtliches Gehör.

#### **E. 5.1**

Die Beschwerdeführerin führt aus, die eingereichten Dokumente seien so stark geschwärzt, dass es nicht mehr möglich sei, diese nachzuvollziehen. Ob die Vorinstanz ihr zu Recht eine vollständige Auskunft verweigert habe, könne nicht überprüft werden. Daher sei eine Überprüfung der Rechtmässigkeit der Einträge auf dieser Grundlage nicht möglich.

#### **E. 5.2**

Nach der Rechtsprechung folgt die Begründungspflicht aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und ergibt sich für das Verfahren vor Bundesverwaltungsbehörden unmittelbar aus Art. 35 Abs. 1 VwVG (vgl. BGE 138 I 232 E. 5.1; Urteil des BGer 2A.587/2003 vom 1. Oktober 2004 E. 10.2; Urteil des BVGer A-1822/2012 vom 7. September 2022 E. 3.3). Die Begründung einer Verfügung entspricht den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 35 Abs. 1 VwVG, wenn die Betroffenen dadurch in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Die Behörde ist aber nicht verpflichtet, sich zu allen Rechtsvorbringen der Parteien zu äussern. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Es genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde leiten liess (vgl. BGE 141 III 28 E. 3.2.4, 140 II 262 E. 6.2 und 136 I 229 E. 5.2). Diese verfassungs- und allgemeinrechtlich verankerte Begründungspflicht ergibt sich auch aus den spezialgesetzlichen Bestimmungen des DSG; 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 DSG).

#### **E. 5.3**

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 Entscheidebegründung die anwendbare Rechtsnorm wiederzugeben (vgl. Urteile des BVGer A-4715/2020 vom 23. November 2022 E. 5.3.3, A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 14.2 und A-1239/2012 vom 18. Dezember 2013 E. 4.2)

#### **E. 5.4**

Vorliegend 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 DSG), so darf der Inhalt der geheim zu haltenden 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 nicht darauf beschränken, zur Begründung lediglich auf die ihrer Ansicht nach anwendbare gesetzliche Bestimmung zur Einschränkung der Auskunft zu verweisen (vgl. Urteile des BVGer A-4715/2020 vom 23. November 2022 E. 5.3.3, A-4729/2020 vom 24. November 2022 E. 5.3.3 und A-4725/2020 vom 1. Februar 2023 E. 7.4.3). 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 Beschwerdebegündung gestellt werden (vgl. Urteil des BGer 1C\_597/2020 vom 14. Juni 2021 E. 5.3, nicht publiziert in BGE 147 II 408; Urteil des BVGer A-1822/2021 vom 7. September 2022 E. 3.4; ferner Urteil des BVGer A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 4.2.2 betreffend die vergleichbare Rechtslage im Bereich des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 [BGÖ, SR 152.3]).

#### **E. 5.5**

Die Verletzung des rechtlichen Gehörs führt grundsätzlich dazu, dass im Beschwerdeverfahren der formell mangelhafte Entscheid der Vorinstanz aufgehoben wird. Das Bundesgericht lässt es jedoch zu, Verfahrensfehler wie eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Rechtsmittelverfahren zu heilen bzw. die unterbliebene Gewährung des rechtlichen Gehörs nachzuholen. Dies setzt voraus, dass die Verletzung nicht besonders schwer wiegt und der Betroffene die Möglichkeit hat, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die zur freien Prüfung aller Sachverhalts- und Rechtsfragen berechtigt ist. Des Weiteren dürfen dem Betroffenen durch die Heilung keine unzumutbaren Nachteile entstehen. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus - im Sinne einer Heilung des Mangels - selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs 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 (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2; Urteil des BGer 2C\_856/2013 vom 10. Februar 2014

E. 3.2; Moser/Beusch /Kneubühler/Kayser, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 3.110 ff.). Der nachträglichen Gewährung des rechtlichen Gehörs zugänglich sind insbesondere Verstösse gegen die Begründungspflicht. Hierzu ist das Versäumte im Rechtsmittelverfahren nachzuholen, indem entweder die Vorinstanz eine genügende Begründung nachschiebt, etwa in ihrer Vernehmlassung, oder aber die Rechtsmittelinstanz der beschwerdeführenden Partei vor Erlass ihres Entscheids Gelegenheit einräumt, zu der in Aussicht genommenen Begründung Stellung zu nehmen (vgl. BGE 125 I 209 E. 9a; Urteil des BGer 2C\_762/2011 vom 15. Juni 2012 E. 4.1; BVGE 2012/24 E. 3.4).

### **E. 5.6**

Der Beschwerdeführerin kann nicht gefolgt werden, dass eine mangelhafte Begründung stets eine Verletzung des rechtlichen Gehörs darstellt, weshalb die angefochtenen Verfügungen aufzuheben und die beantragten Auskünfte ohne Schwärzungen zu erteilen wären. Selbst wenn die Begründung der Beschränkung tatsächlich unzureichend sein sollte - was noch zu prüfen ist -, kann daraus nicht geschlossen werden, dass dies zu einer vollständigen Auskunftserteilung führt. Die Rechtsprechung ist eindeutig: Der Inhalt geheimhaltungsbedürftiger Daten darf nicht auf dem Wege der Verfügungsbegründung oder der Akteneinsicht bekannt gemacht werden (zu dieser Frage siehe oben E. 5.4). Im vorliegenden Fall rechtfertigen überwiegende öffentliche Interessen eine Einschränkung der Begründungsanforderungen. Hätte die Vorinstanz die Dokumente in geringerem Umfang geschwärzt, hätte dies den Streitgegenstand entsprechend eingeschränkt. Es wäre keine Frage der Begründung der Verfügung, sondern würde von ihrem Gegenstand abhängen. Eine Einschränkung der Begründungsanforderungen ist daher zulässig. Mit anderen Worten geht es nicht darum, ob die Vorinstanz weniger hätte schwärzen müssen, um die angefochtene Verfügung rechtsgenügend zu begründen, sondern darum, ob sie aufgrund der Teilauskunft, die sie erteilen wollte, ihren Entscheid weiter begründen konnte, ohne das Dispositiv zu ändern. Konkret beschränkte sich die Vorinstanz nicht auf die geltenden gesetzlichen Bestimmungen, um den Zugang zu den verlangten Daten einzuschränken. Sie begründete ihr Vorgehen nicht nur in ihren Verfügungen vom 10. November 2021 und vom 31. Januar 2022, sondern auch in ihrem Schreiben vom 10. November 2021 und in den beiden Vernehmlassungen. Sie erklärte, dass die Auskunft aufgrund überwiegender öffentlicher Interessen und zum Schutz von Mitarbeitenden und von Quellen nur mit Schwärzungen zur Verfügung gestellt werden könnten. Sie erklärte, dass sie die Dokumente von anderen Behörden erhalten habe, dass nicht alle Kriterien öffentlich seien, und dass die Beschwerdeführerin als Person für den NDB nicht von Interesse sei. Die Beschwerdeführerin konnte die angefochtenen Verfügungen somit verstehen und bewusst anfechten. Sie konnte ihre Begehren und Vorbringen umfassend darlegen. Das Bundesverwaltungsgericht vermag nicht zu erkennen, inwiefern die Vorinstanz ihre Entscheide hätte besser begründen können, ohne der Beschwerdeführerin zusätzliche Auskünfte zu erteilen, die das Dispositiv der angefochtenen Verfügungen verändert hätten. Die Rüge der Beschwerdeführerin betrifft daher weniger die Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör als vielmehr die Rechtfertigung der Verweigerung weiterer Auskünfte. Es handelt sich damit nicht um eine formelle Kontrolle der angefochtenen Verfügungen, sondern um eine materielle Überprüfung der Bestimmungen des DSG.

### **E. 5.7**

Unter diesen Umständen kann nicht von einer Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführerin ausgegangen werden. Selbst wenn eine solche zu bejahen wäre, hätte sie durch die ergänzende Begründung der Vorinstanz in ihren Vernehmlassungen geheilt werden können. Die Rügen sind daher insoweit abzuweisen.

## **E. 6**

Die Beschwerdeführerin rügt sodann eine Verletzung der Verfahrensgarantien nach Art. 29 Abs. 1 BV. Die Vorinstanz habe sich für die Beantwortung ihres Auskunftsersuchens zu viel Zeit gelassen. Die betreffenden Daten seien ihr daher uneingeschränkt zu übermitteln.

### **E. 6.1**

Gemäss Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist (sogenanntes Beschleunigungsgebot). Das Verbot der Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung ergibt sich als Teilgehalt aus der allgemeinen Verfahrensgarantie des Art. 29 Abs. 1 BV. Eine Rechtsverweigerung liegt vor, wenn eine Behörde sich weigert, eine Verfügung zu erlassen, obwohl sie aufgrund der einschlägigen Rechtsnormen dazu verpflichtet wäre (vgl. BGE 144 II 184 E. 3.1). Von einer Rechtsverzögerung im Sinne des Gesetzes ist nach Rechtsprechung und Lehre auszugehen, wenn ein behördliches Handeln zwar nicht (wie bei der Rechtsverweigerung) grundsätzlich infrage steht, die Behörde aber nicht innert der Frist handelt, die nach der Natur der Sache objektiv noch als angemessen erscheint (vgl. BGE 144 I 318 E. 7.1 und 130 I 312 E. 5.1 f.). Die Angemessenheit der Verfahrensdauer ist im Einzelfall unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände zu beurteilen. Dabei sind insbesondere die Natur und der Umfang der Streitsache, das Verhalten der betroffenen Privaten und der Behörden, die Bedeutung des Verfahrens für die Betroffenen sowie die für die Sache spezifischen Entscheidungsabläufe zu berücksichtigen (vgl. BGE 130 I 312 E. 5 und 130 IV 54 E. 3.3.3; Urteil des BVGer A-1193/2014 vom 8. Mai 2014 E. 2.3.1). Insbesondere kann von der betroffenen Person verlangt werden, die Behörde um eine raschere Abwicklung des Verfahrens zu ersuchen. Führt eine solche Massnahme nicht zu einer Beschleunigung des Verfahrens und besteht keine Aussicht mehr, dass das Verfahren in angemessener Zeit abgeschlossen werden kann, ist dem Betroffenen die Erhebung einer Rechtsverzögerungsbeschwerde zuzumuten (vgl. BGE 130 I 312 E. 5.2 und 107 Ib 155 E. 2b/bb). Ein Verschulden der Behörde an der Verzögerung wird nicht vorausgesetzt, weshalb sie das Rechtsverzögerungsverbot auch dann verletzt, wenn sie wegen Personalmangels oder Überlastung nicht innert angemessener Frist verfügt (vgl. BGE 130 I 312 E. 5.2 und 107 Ib 160 E. 3c).

### **E. 6.2**

Im vorliegenden Fall ist von einer Gesamtverfahrensdauer von rund 13 Monaten auszugehen (Zeitraum vom Auskunftsbegehren im September 2020 bis zum Erlass der ersten Verfügung vom 10. November 2021). Eine solche Verfahrensdauer kann zwar als relativ lang bezeichnet werden, insbesondere wenn man das Interesse der Beschwerdeführerin an einer raschen Klärung der Rechtslage berücksichtigt. Eine geradezu überlange Verfahrensdauer und damit eine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV liegt jedoch unter Berücksichtigung der oben dargestellten Grundsätze nicht vor. Die Beschwerdeführerin hat ihrerseits nichts zur Verfahrensbeschleunigung unternommen, nachdem sie weder bei der Vorinstanz einen sofortigen Entscheid beantragt noch eine Rechtsverzögerungsbeschwerde eingereicht hat. Sie rügt erstmals im Beschwerdeverfahren

eine Rechtsverzögerung durch die Vorinstanz.

### **E. 6.3**

Unter diesen Umständen kann keine Verletzung der Verfahrensgarantien von Art. 29 Abs. 1 BV angenommen werden. Jedenfalls kann der Beschwerdeführerin nicht darin gefolgt werden, dass eine Verletzung des Rechtsverzögerungsverbots die Aufhebung der angefochtenen Verfügungen und die Erteilung der begehrten Auskünfte ohne Schwärzungen zur Folge haben muss. Das Bundesverwaltungsgericht könnte dies nur feststellen. Die Beschwerden sind daher insoweit abzuweisen.

### **E. 7**

Die Beschwerdeführerin macht des Weiteren geltend, dass die Bestimmungen des DSG verletzt worden seien. Sie ist der Ansicht, die Vorinstanz habe ihr Auskunftsrecht nicht einschränken dürfen. Sie stellt die geltend gemachten Geheimhaltungsinteressen grundsätzlich in Frage.

#### **E. 7.1**

Nach Art. 8 Abs. 1 DSG kann jede Person vom Inhaber einer Datensammlung Auskunft darüber verlangen, ob Daten über sie bearbeitet werden.

##### **E. 7.1.1**

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 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). Die Auskunft ist in der Regel schriftlich, in Form eines Ausdrucks oder einer Fotokopie sowie kostenlos zu erteilen (Art. 8 Abs. 5 Satz 1 DSG).

##### **E. 7.1.2**

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 DSG). Gemäss Art. 9 Abs. 2 DSG 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). Abgesehen von den Fällen, in denen eine formelle gesetzliche Grundlage die Verweigerung, Einschränkung oder Aufschiebung der Auskunft zulässt oder verlangt, steht eine Einschränkung des Auskunftsrechts somit unter dem Vorbehalt einer Interessenabwägung; im Falle einer formellen gesetzlichen Grundlage ist diese bereits vom Gesetzgeber generell-abstrakt vorweggenommen worden (vgl. BGE 141 III 119 E. 7.1.1; Urteil des BGer 4A\_277/2020 vom 18. November 2020 E. 5.3; Urteil des BVer A-3390/2018 vom 26. März 2019 E. 5.4.2.1 f.). Beabsichtigt der Inhaber der Datensammlung, die Auskunft über die Datenbearbeitung zu verweigern, einzuschränken oder aufzuschieben, so hat er - auch unter Berücksichtigung des Gesagten - die Gründe dafür anzugeben (Art. 9 Abs. 5 DSG).

##### **E. 7.2**

Aufgabe der Vorinstanz im Bereich des präventiven Staatsschutzes ist es, sicherheitsrelevante Informationen zu sammeln und aufzubereiten, um staatsgefährdende Bestrebungen frühzeitig zu erkennen und zu verhindern (Art. 6 NDG).

#### **E. 7.2.1**

Gemäss den in Art. 5 NDG festgelegten Grundsätzen beschafft die Vorinstanz hierzu Informationen aus öffentlich und nicht öffentlich zugänglichen Informationsquellen (Abs. 1). Sie kann auch Personendaten beschaffen, ohne dass dies für die betroffene Person erkennbar ist (Abs. 4). Es dürfen indes grundsätzlich keine Daten über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit in der Schweiz bearbeitet werden (Abs. 5). Eine Ausnahme gilt, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür 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 Bedrohungen, die von Organisationen und Gruppierungen auf der Beobachtungsliste nach Art. 72 NDG ausgehen (Abs. 8).

#### **E. 7.2.2**

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss Art. 6 NDG betreibt die Vorinstanz die in Art. 47 Abs. 1 NDG genannten nachrichtendienstlichen Informationssysteme. Das Gesetz legt für jedes Informationssystem in den Grundzügen deren Zweck und Inhalt fest (Art. 49 ff. NDG) und bildet somit die formell-gesetzliche Grundlage für die entsprechende Datenbearbeitung. Die Einzelheiten der Datenbearbeitung - die Struktur der Informationssysteme, die Voraussetzungen für eine Datenbearbeitung, die Zugriffsrechte, die Aufbewahrungsdauer usw. - finden sich in der Verordnung über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (VIS-NDB, SR 121.2) geregelt (Art. 47 Abs. 2 NDG). Grundsätzlich dürfen nur Daten beschafft werden, die der Erfüllung der Aufgaben nach Art. 6 NDG dienen. Zudem sind die Schranken der Datenbearbeitung gemäss Art. 5 Abs. 5-8 NDG zu beachten (Art. 45 Abs. 2 NDG).

#### **E. 7.2.3**

Für jedes Informationssystem hat der Gesetzgeber in den Grundzügen festgelegt, zu welchem Zweck und welche Daten im jeweiligen Informationssystem (entsprechend) verarbeitet werden dürfen (siehe oben: E. 7.2.2). Das Informationssystem zur Geschäftsverwaltung des NDB (GEVER NDB) dient der Geschäftsbearbeitung und -kontrolle (Art. 52 Abs. 1 NDG). Es enthält gemäss Art. 52 Abs. 2 NDG insbesondere Daten zu administrativen Geschäften (Bst. a) sowie ausgehende nachrichtendienstliche Produkte (Bst. b). Entsprechend besteht seine Struktur aus einem administrativen Bereich zur Ablage und Bearbeitung von Daten, die der Geschäftsbearbeitung und -kontrolle sowie der Sicherung effizienter Arbeitsabläufe dienen (Art. 35 Bst. a VIS-NDB) und einem nachrichtendienstlichen Bereich, in dem die hängigen und erledigten Aufträge wie Analyseberichte, Lageeinschätzungen und Antworten auf Einzelanfragen eingesehen und bearbeitet werden können (Art. 35 Bst. b VIS-NDB; vgl. auch Botschaft vom 19. Februar 2014 zum Nachrichtendienstgesetz, BBl 2014 2105, 2190).

#### **E. 7.3**

Die Vorinstanz verweigerte der Beschwerdeführerin die Auskunft über die in GEVER NDB enthaltenen Daten zu einem Dokument aus einer früher existierenden Datenbank.

### **E. 7.3.1**

Die Vorinstanz führte aus, die Beschwerdeführerin sei in einem in GEVER NDB bearbeiteten Dokument mehrfach namentlich erwähnt worden. Aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses sowie des Personal- und Quellenschutzes könne ihr das Dokument jedoch nur mit Schwärzungen zur Verfügung gestellt werden.

### **E. 7.3.2**

Beim Dokument, zu dem die Vorinstanz die Auskunft verweigert, handelt es sich [...] um eine sogenannte «Vollauskunft» aus der ehemaligen Datenbank [...]. Die Vorinstanz hatte es am 24. April 2013 in GEVER NDB abgelegt. Auf der ersten Seite des Dokuments wird [...] angegeben. Dies wurde der Beschwerdeführerin jedoch nicht mitgeteilt. Das Dokument enthält auch [...]. Die Vorinstanz erteilte der Beschwerdeführerin Auskunft über ihre Personendaten, schwärzte jedoch die Daten Dritter sowie die Angaben zur Quelle und zu den Mitarbeitenden des NDB.

### **E. 7.3.3**

Im Anhang zur Vernehmlassung vom 14. März 2022 reichte die Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht eine vertrauliche Aktennotiz ein. Daraus gehen [...] hervor. Die Beschwerdeführerin beantragte im Rahmen ihres Rechts auf Akteneinsicht ausdrücklich Einsicht in diese Notiz. Eine vollständige Einsichtnahme würde jedoch [...] exponieren und ernsthaft gefährden. Das Interesse des Bundes an der Nichtverwendung dieser Aktennotiz ist hoch und muss geschützt werden. Darüber hinaus müssen die nachrichtlichen Behörden den Schutz ihrer Quellen sicherstellen und deren Anonymität wahren (Art. 35 Abs. 1 NDG). Die Einsichtnahme der Beschwerdeführerin in diese Aktennotiz ist daher zu verweigern (Art. 27 Abs. 1 Bst. a VwVG). Da diese grundsätzlich nur [...] enthält, kann und wird diese Verweigerung nicht zum Nachteil der Beschwerdeführerin reichen.

### **E. 7.3.4**

Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerin arbeitet der NDB national und international mit [...]. Im Rahmen seiner nachrichtendienstlichen Tätigkeit werden ihm Daten übermittelt. Das Interesse der Vorinstanz an der weiteren nachrichtendienstlichen Nutzung ihrer Quellen, das Schutzbedürfnis insbesondere von menschlichen und institutionellen Quellen und das Interesse des Bundes am Schutz der operativen Methoden und Verfahren der nachrichtendienstlichen Behörden tragen zur inneren und äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft bei.

### **E. 7.3.5**

Unter diesen Umständen überwiegt das öffentliche das private Interesse der Beschwerdeführerin bei weitem. Im Übrigen ist ihr Interesse weitgehend befriedigt. Sie erhielt mit dem geschwärzten Auszug aus dem strittigen Dokument einen ausreichenden Überblick über alle sie betreffenden Daten, die der Vorinstanz vorlagen. Sie konnte somit Kenntnis von den sie betreffenden personenbezogenen Daten erlangen.

### **E. 7.3.6**

Die Vorinstanz hat daher zu Recht festgestellt, dass die Umstände, die den NDB zur Erstellung dieser «Vollauskunft» über die Beschwerdeführerin veranlasst haben, ihr aufgrund eines überwiegenden öffentlichen Interesses nicht mitgeteilt werden dürfen. Zudem hat die Vorinstanz die Einschränkungen bereits auf ein Minimum reduziert, so dass die Massnahme zur Erreichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und

erforderlich ist. Der verfolgte Zweck steht daher in einem angemessenen Verhältnis zu den der Beschwerdeführerin auferlegten Belastungen. Die angefochtene Verfügung ist folglich auch verhältnismässig.

#### **E. 7.3.7**

Im Ergebnis hat die Vorinstanz die beantragte Auskunft zu Recht beschränkt.

#### **E. 7.4**

Sodann verweigerte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die Auskunft über sechs Dokumente, die im Zusammenhang mit ihrer anwaltlichen Tätigkeit stehen.

##### **E. 7.4.1**

Die Vorinstanz stellte fest, dass die Beschwerdeführerin erstens in diesen Dokumenten namentlich als Rechtsanwältin erwähnt werde. Sie habe bereits in ihrer Auskunft vom 10. November 2021 dargelegt, warum sie ihr die sie betreffenden personenbezogenen Daten nicht mitteilen könne. Würde die Beschwerdeführerin wissen, [...], könnte sie [...]. Diese Kriterien seien nicht öffentlich und daher überwiege das öffentliche Interesse an der Geheimhaltung gegenüber dem privaten Interesse der Beschwerdeführerin. Die Vorinstanz geht davon aus, dass sie mit der gewählten Einschränkung der Auskunft so viele Informationen wie möglich erteilt hat.

##### **E. 7.4.2**

Im Rahmen des Auskunftsgesuches der Beschwerdeführerin [...] konnte ihr Name in den oben genannten Dokumenten [...] gefunden werden. Die Vorinstanz erklärte, dass sie zum Zeitpunkt des Auskunftsbegehrens die fraglichen Daten nur im Zusammenhang mit der Vertretung von Klientinnen und Klienten in [...] bearbeitet habe.

##### **E. 7.4.3**

Im Anhang der Vernehmlassung vom 20. April 2022 legte die Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht in einer vertraulichen Aktennotiz gewisse Informationen zu den [...] vor. Die Beschwerdeführerin hatte um Einsichtnahme in diese Aktennotiz ersucht. Eine vollständige Einsichtnahme würde jedoch, wie oben erwähnt (siehe E. 7.3.3), die nachrichtendienstlichen Aufgaben des NDB, [...], stark exponieren. Das Interesse des NDB an der Geheimhaltung dieser Informationen überwiegt und ist zu schützen (vgl. Art. 35 Abs. 1 NDG). Unter diesen Umständen ist das Gesuch der Beschwerdeführerin um Akteneinsicht gestützt auf Art. 27 Abs. 1 Bst. a VwVG abzulehnen. Die in diesem Dokument enthaltenen Informationen beziehen sich hauptsächlich auf [...]. Es handelt sich nicht um zusätzliche personenbezogene Daten der Beschwerdeführerin. Diese Verweigerung kann und wird der Beschwerdeführerin nicht zum Nachteil gereichen.

##### **E. 7.4.4**

Gemäss [...]. Unter diesen Umständen ist es gesetzlich nicht möglich, der Beschwerdeführerin mitzuteilen, welche Informationen die Vorinstanz von den für [...] zuständigen Behörden erhalten hat. Würde die Vorinstanz der Beschwerdeführerin Auskunft über die fraglichen Daten erteilen, könnte sie [...]. Damit würde die Geheimhaltung der [...] verletzt werden. Die formell-gesetzliche Bestimmung trägt den verschiedenen überwiegenden Interessen bereits Rechnung (siehe oben: E. 7.1.2). Sie stellt somit einen Auskunftsverweigerungsgrund im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. a DSGVO dar.

##### **E. 7.4.5**

Dessen ungeachtet besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Geheimhaltung der Arbeitsweise der Vorinstanz, ihrer Methoden und ihren Bearbeitungs- und Interessengebiete. Die Beschwerdeführerin könnte daraus Rückschlüsse ziehen, die den Auftrag des NDB und die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden könnten. Das öffentliche Interesse an der Geheimhaltung überwiegt das private Interesse der Beschwerdeführerin auch nach Art. 9 Abs. 1 Bst. b DSGVO deutlich. Die Vorinstanz stellte daher zu Recht fest, dass sie der Beschwerdeführerin aufgrund überwiegender öffentlicher Interessen nicht mitteilen durfte, [...] und [...]. Die Beschwerdeführerin konnte sich ein Bild von der Datenbearbeitung machen. Entgegen ihrer Behauptung erwähnte die Vorinstanz den Kontext; die Daten wurden erfasst, weil sie von anderen Behörden [...] erhalten hatte, in denen die Beschwerdeführerin als anwaltliche Vertretung aufgeführt war. Die Schwärzungen sind daher bereits auf ein Minimum reduziert. Würde die Vorinstanz weitere Daten über die Beschwerdeführerin aus den Dokumenten oder weitere Angaben zu den [...] offenlegen, wüsste die Beschwerdeführerin, um [...], was zu vermeiden ist. Die Massnahme ist geeignet und erforderlich, um das im öffentlichen Interesse liegende Ziel zu erreichen. Der verfolgte Zweck steht somit in einem vernünftigen Verhältnis zu den der Beschwerdeführerin auferlegten Belastungen. Die angefochtene Verfügung entspricht somit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz.

#### **E. 7.4.6**

Die Vorinstanz hat daher zu Recht die beantragte Auskunft auf sechs im Zusammenhang mit der anwaltlichen Tätigkeit der Beschwerdeführerin in GEVER NDB, IASA NDB und IASA-GEX NDB vorhandene Dokumente beschränkt.

#### **E. 8**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz die Bestimmungen des DSGVO zu Recht angewendet hat, um der Beschwerdeführerin eine weitergehende Auskunft über die in den strittigen Dokumenten bearbeiteten Daten zu verweigern. Die angefochtenen Verfügungen verletzen weder Bundes- noch Verfassungsrecht, noch liegen eine Ermessensüberschreitung oder ein Ermessensmissbrauch vor; sie beruhen nicht auf einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und sind angemessen. Die Beschwerden sind demzufolge in vollem Umfang abzuweisen.

#### **E. 9.1**

Gemäss Art. 65 VwVG befreit die Beschwerdeinstanz, ihr Vorsitzender oder der Instruktionsrichter nach Einreichung der Beschwerde eine Partei, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, auf Antrag von der Bezahlung der Verfahrenskosten, sofern ihr Begehren nicht aussichtslos erscheint (Art. 65 Abs. 1 VwVG). Unter denselben Voraussetzungen wird der mittellosen Partei ein Anwalt als unentgeltlicher Rechtsvertreter bestellt, wenn es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist (Art. 65 Abs. 2 VwVG).

#### **E. 9.2**

Ohne sich vertreten zu lassen beantragte die Beschwerdeführerin mit Beschwerde vom 20. Dezember 2021, ihr sei die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren und es sei von der Erhebung eines Kostenvorschusses abzusehen. Sie begründet ihren Antrag damit, dass sie sich in unbezahltem Urlaub befinde und über kein Einkommen verfüge, ab Januar 2022 nur noch zu 30 % bei ihrer Arbeitgeberin beschäftigt sein werde und im Übrigen ehrenamtlich tätig sei. Am 14. Februar 2022 stellte das Bundesverwaltungsgericht fest, dass die Prozessbedürftigkeit der Beschwerdeführerin aufgrund der Akten hinreichend dargetan sei

und die Beschwerde bei summarischer Prüfung nicht von vornherein als aussichtslos zu betrachten sei. Es gewährte ihr teilweise Prozesskostenhilfe.

### **E. 9.3**

Mit Beschwerde vom 10. März 2022 beantragte die Beschwerdeführerin auch im zweiten Verfahren die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und den Verzicht auf einen Kostenvorschuss. Die Beschwerde wurde in der ersten Person verfasst, aber von einer Kollegin unterzeichnet. Die beigelegte Vollmacht ermächtigte sie jedoch nur, die Korrespondenz anstelle der Beschwerdeführerin zu unterzeichnen, so dass sie nicht als deren Rechtsvertreterin angesehen werden konnte. Später wurden mehrere Anträge auf Fristverlängerungen von anderen Kollegen der Beschwerdeführerin unterzeichnet, die jeweils mit einer ähnlichen Vollmacht eingereicht wurden. Erst am 18. August 2022 beauftragte die Beschwerdeführerin einen Rechtsvertreter in der Person von Markus Husmann, um sie als Rechtsanwalt vor allen Gerichten zu vertreten. Mit Schreiben vom 24. August 2022 erinnerte das Gericht die Beschwerdeführerin daran, dass es keine vollständige Prozesskostenhilfe gewährt habe und sie einen neuen Antrag stellen müsste. Am 30. August 2022 teilte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin jedoch mit, dass auf ein Gesuch um unentgeltliche Rechtsverteidigung verzichtet werde. Auch in seinen Schlussbemerkungen vom 30. September 2022 wurde ein solcher Antrag nicht gestellt.

### **E. 9.4**

Unter diesen Umständen sind der Beschwerdeführerin keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Im Übrigen steht der Beschwerdeführerin angesichts ihres Unterliegens keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2] e contrario). Die Vorinstanz hat ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.