Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.241/2003 /sta

Urteil vom 3. März 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Féraud,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien
1. Josef Meichtry,
2. Swami Omkarananda,
3. Divine Light Zentrum (DLZ),
4. Heidrun Eckert,
Beschwerdeführer, 1-3 vertreten durch Heidrun Eckert,

gegen

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundeshaus West, 3003 Bern.

Gegenstand
Akteneinsicht,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verfügung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 24. September 2003.

Sachverhalt:
A.
Mit Urteil vom 22. Mai 1979 befand das Bundesstrafgericht Swami Omkarananda, Josef Meichtry und weitere Personen, welche der Anhängerschaft von Swami Omkarananda und dem "Divine Light Zentrum" (DLZ) in Winterthur angehörten, des Bombenanschlags auf die Liegenschaften des damaligen Regierungsrates und Polizeidirektors Jakob Stucki und von Rechtsanwalt Dr. Willy Hauser am frühen Morgen des 8. Oktober 1975 schuldig. Das Gericht qualifizierte die Straftaten als versuchten Mord und sprach zum Teil langjährige Zuchthausstrafen aus. Beschwerden an den ausserordentlichen Kassationshof blieben ohne Erfolg.

Das Strafverfahren und einzelne Vorgänge im Zusammenhang mit der Strafuntersuchung blieben in der Folge umstritten. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragte im Jahre 1999 a. Bundesgerichtspräsident Jean-François Egli mit der Durchführung einer Administrativuntersuchung. Der Beauftragte schloss seinen Bericht im September 2000 ab (vgl. zum Ganzen den Sachverhalt von BGE 129 I 249).
B.
In der Folge stellte sich verschiedentlich die Frage der Einsicht in die Untersuchungsergebnisse. Josef Meichtry stellte beim EJPD das Begehren um vollständige Einsicht in sämtliche Ergebnisse der Untersuchung. Gegen die Abweisung dieses Begehrens gelangte er an das Bundesgericht, welches die Beschwerde am 27. Mai 2003 teilweise guthiess und die Sache zu neuer Beurteilung an das Departement zurückwies (BGE 129 I 249).
C.
Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement nahm darauf das Verfahren wieder auf. Es erörterte gegenüber Josef Meichtry sowie Heidrun Eckert, die für die Einsicht von Josef Meichtry bevollmächtigt wurde, die Modalitäten der Einsicht. Es gewährte dieser schliesslich unter Vorbehalt des sog. Ordners 0, gewisser Ausson-

derungen und einiger Abdeckungen Einsicht in die Ergebnisse der Administrativuntersuchung. Heidrun Eckert erstellte von sämtlichen zugänglichen Akten am 11. und 12. August 2003 Kopien.

Heidrun Eckert verlangte darauf am 20. August 2003 im Namen von Swami Omkarananda, des Divine Light Zentrums und für sich auch Einsicht in den sog. Ordner 0 sowie eine schriftliche Begründung für die vorgenommenen Aussonderungen und Abdeckungen.

Mit förmlicher Verfügung vom 24. September 2003 verweigerte das EJPD die Einsicht in den Ordner 0 und in die ausgesonderten bzw. abgedeckten Akten. Zur Begründung führte das Departement aus, dass einerseits auf das Ersuchen von Swami Omkarananda nicht eingetreten werden könne. Andererseits handle es sich beim Ordner 0 um departementsinterne Akten; private Geheimhaltungsinteressen sprächen gegen eine Offenlegung der Aussonderungen und Abdeckungen.

Mit Schreiben vom 22. Oktober 2003 teilte das EJPD Josef Meichtry mit, dass die Verfügung vom 24. September 2003 angesichts der Vollmacht von Heidrun Eckert für die gesamte Streitgenossenschaft und damit auch für ihn gelte.

D.

Gegen diesen Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements haben einerseits Josef Meichtry (Beschwerdeführer 1), andererseits Swami Omkarananda, das Divine Light Zentrum und Heidrun Eckert (Beschwerdeführer 2 - 4), alle durch letztere vertreten, am 30. Oktober 2003 beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Die Beschwerdeführer stellen den Antrag, der Entscheid des EJPD sei aufzuheben, es sei ihnen allen die vollumfängliche Einsicht in die Akten der Administrativuntersuchung zu verschaffen und es sei den Beschwerdeführern 2 - 4 zusätzlich die Einsicht in den Ordner 0 zu gewähren. Sie machen im Wesentlichen eine Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV sowie von Art. 6 und 8 EMRK geltend. Auf die Begründung im Einzelnen ist in den Erwägungen einzugehen.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne.

Am 4. Januar 2004 hat Heidrun Eckert dem Bundesgericht unaufgefordert eine Replik eingereicht und über die ursprünglichen Anträge hinaus neue Anträge gestellt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Swami Omkarananda, Beschwerdeführer 2, ist seit Jahren verstorben. Seine Persönlichkeit hat im Sinne von Art. 31 Abs. 1 ZGB geendet, sodass in seinem Namen kein Verfahren geführt werden kann. Das Bundesgericht hat einen postmortalen Persönlichkeitsschutz abgelehnt (BGE 129 I 302). Umso mehr ist ein Prozess ausgeschlossen, in dem über den Persönlichkeitsschutz hinaus weitere Rechte geltend gemacht werden. So ist denn auch nicht ersichtlich, wie dem Beschwerdeführer 2 konkret die Akteneinsicht gewährt werden könnte. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

Die übrigen Beschwerdeführer sind durch die Verweigerung einer vollständigen Einsicht in die Akten der Administrativuntersuchung durch den angefochtenen Entscheid im Sinne von Art. 103 lit. a OG berührt und damit zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert. Der Umstand, dass sie eine Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eingereicht haben, ist hierfür belanglos. Unabhängig von der Legitimationsfrage wird im Einzelnen zu prüfen sein, ob die Beschwerdeführer individuell betrachtet einen Anspruch auf Akteneinsicht im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV geltend machen können.

1.2 Nach den Anträgen in der vorliegenden Beschwerde vom 30. Oktober 2003 ersuchen einzig die Beschwerdeführer 3 und 4 um Einsicht in den sog. Ordner 0, nicht hingegen der Beschwerdeführer 1. Der Ordner 0 bildete nicht Gegenstand des vorangehenden bundesgerichtlichen Verfahrens (BGE 129 I 249 E. 2 am Ende) und damit hinsichtlich des Beschwerdeführers 1 auch nicht im wieder aufgenommenen Verfahren vor dem EJPD. Aufgrund des Bescheides des EJPD an den Beschwerdeführer 1 vom 22. Oktober 2003 stellte dieser mit einer zusätzlichen Eingabe vom 30. Oktober 2003 ebenfalls den Antrag um Einsicht in den Ordner 0. Daraus

ergibt sich, dass die Einsichtsverweigerung in den Ordner 0 von allen Beschwerdeführern angefochten ist.

Die Beschwerdeführer verlangen in ihrer Replik Einsicht in die Beilagen zur Vernehmlassung des EJPD. Diese Beilagen stehen in direktem Zusammenhang mit der Frage, ob den Beschwerdeführern Einblick in die ausgesonderten bzw. abgedeckten Akten hätte gewährt werden müssen. Es ist nicht angängig, über prozessuale Begehren den Entscheid in der Sache vorwegzunehmen. Das Begehren ist daher abzuweisen.
Die Beschwerdeführer haben ihre Replik unaufgefordert eingereicht. Die Vernehmlassung des EJPD gab dazu keinen Anlass. Die Replik mit den ausführlichen Erwägungen, die bereits in der Beschwerdeschrift hätten vorgebracht werden können, ist daher aus dem Recht zu weisen.
1.3 Das Bundesgericht hat in seinem den Beschwerdeführer 1 betreffenden Urteil festgehalten, dass keine spezifischen, das eidgenössische Datenschutzgesetz (DSG, SR 235.1) betreffenden Gesichtspunkte in Frage stünden, demnach Art. 8 DSG nicht zur Anwendung gelange und daher vor der Anrufung des Bundesgerichts keine Beschwerde an die Eidgenössische Datenschutzkommission erforderlich war (E. 1.2). Dieselben Überlegungen gelten für das vorliegende Verfahren.
1.4 Das Bundesgericht verfügt über sämtliche Akten. Diese enthalten im Wesentlichen den eigentlichen Untersuchungsbericht, das Verfahrensprotokoll, die Akten-Ordner I - VII (inkl. Aussonderungen und Abdeckungen) sowie den Akten-Ordner 0. Das Bundesgericht entscheidet über die vorliegende Beschwerde in Kenntnis der Akten. Dieses Vorgehen, das bereits im Verfahren des Beschwerdeführers 1 zur Anwendung kam (vgl. nicht publizierte E. 1.3 von BGE 129 I 249), entspricht der Praxis des Bundesgerichts (vgl. BGE 128 I 167 E. 3.1 S. 169, mit Hinweisen) und ist von den Beschwerdeführern nicht beanstandet worden.
2.
In BGE 129 I 249 ist dargelegt worden, dass der Anspruch auf Akteneinsicht auch ausserhalb eines hängigen Verfahrens geltend gemacht werden kann. Eine umfassende Wahrung der Rechte kann es gebieten, dass der Betroffene oder ein Dritter Akten eines abgeschlossenen Verfahrens einsehe. Allerdings ist dieser Anspruch davon abhängig, dass der Rechtssuchende ein besonderes schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen kann. Dieses kann sich aus der Betroffenheit in einem spezifischen Freiheitsrecht oder aus einer sonstigen besondern Sachnähe ergeben. Das Akteneinsichtsrecht findet indes seine Grenzen an überwiegenden öffentlichen Interessen des Staates oder an berechtigten Interessen Dritter. Diesfalls sind die einander entgegenstehenden Interessen an der Akteneinsicht einerseits und an deren Verweigerung andererseits sorgfältig gegeneinander abzuwägen (BGE 129 I 249 E. 3 S. 253).
Im genannten Urteil hat das Bundesgericht weiter ausgeführt, dass die Administrativuntersuchung sowie die Einsicht in deren Ergebnisse keine zivilrechtlichen Ansprüche oder Verpflichtungen und keine strafrechtliche Anklage im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK betreffen und die Frage der Ansprüche aus Art. 29 Abs. 2 BV über Art. 6 Ziff. 1 EMRK hinausgeht (BGE 129 I 249 E. 2 und 3); entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist die Administrativuntersuchung nicht an die Stelle des damaligen Bundesstrafprozesses getreten. Ebenso wenig berührt die Administrativuntersuchung - die sich nicht gegen bestimmte Personen richtet, sondern einzig die Abklärung bestimmter Vorkommnisse im Zusammenhang mit der Untersuchung in einem früheren Strafverfahren zum Gegenstand hat (vgl. BGE 129 I 249 E. 2 S. 252) - andere Garantien der EMRK wie etwa deren Art. 8. Die Beschwerdeführer können sich daher nicht auf die Konvention berufen. Die vorliegende Beschwerde ist daher ausschliesslich vor dem Hintergrund von Art. 29 Abs. 2 BV zu prüfen. Der Rüge der Verletzung von Art. 9 BV kommt demgegenüber keine selbständige Bedeutung zu.
3.
3.1 Das Bundesgericht hat in BGE 129 I 249 festgehalten, dass dem Beschwerdeführer 1 ein gewichtiges schutzwürdiges Interesse zukommt, Einsicht in die Ergebnisse der Administrativuntersuchung zu erhalten (BGE 129 I 249 E. 5.2 S. 258). Dieses Interesse bezieht sich nicht nur auf die offen gelegten Akten, sondern grundsätzlich auch auf jene Akten, die von der Vorinstanz ausgesondert oder abgedeckt worden sind.

Im Sinne der angefochtenen Verfügung ist grundsätzlich separat zu prüfen, ob auch die Beschwerdeführer 3 und 4 ein Interesse an der Akteneinsicht gemäss der Rechtsprechung zu Art. 29 Abs. 2 BV geltend machen können. Ihre Position weicht von derjenigen des Beschwerdeführers 1, der zu einer langjährigen Freiheitsstrafe verurteilt worden ist, wesentlich ab. Im angefochtenen Entscheid erachtete das Departement das Interesse der Beschwerdeführer 3 und 4 gegenüber demjenigen des Beschwerdeführers 1 zwar als von geringerem Gewicht, verneinte es indessen auch nicht, zog daraus keine prozessualen Folgerungen und behandelte ihr Einsichtsbe-

gehren parallel zu demjenigen des Beschwerdeführers 1. Demnach ist auch im vorliegenden bundesgerichtlichen Verfahren davon auszugehen, dass die Beschwerdeführer 3 und 4 grundsätzlich über ein Interesse an der Einsicht in die Ergebnisse der Administrativuntersuchung verfügen.
3.2 Nach der Rechtsprechung zu Art. 29 Abs. 2 BV bzw. Art. 4 aBV besteht kein Anspruch auf Einsicht in verwaltungsinterne Akten wie Auskünfte und Notizen, Mitberichte und Mitteilungen, verwaltungsinterne Gutachten und Ähnliches (ZBl 104/2003 S. 303 E. 3.1 [Urteil 1P.240/2002 vom 18. Oktober 2002], BGE 125 II 473 E. 4a S. 474, 122 I 153 E. 6a S. 161, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung und die Kritik in der Doktrin). Mit dieser Einschränkung des Akteneinsichtsrechts soll verhindert werden, dass die ganze Meinungsbildung über die entscheidenden Aktenstücke und die getroffenen, begründeten Verfügungen hinaus vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird.

Im angefochtenen Entscheid wird sinngemäss auf diese Rechtsprechung verwiesen und festgehalten, dass der Ordner 0 zum grössten Teil rein departementsinterne Dokumente zur organisatorischen Abwicklung der Untersuchung enthalte (Auskünfte, Notizen, Mitbericht, Mitteilungen und Ähnliches). Diese Dokumente dienten ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung und seien somit nur für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt. Der übrige Teil stehe ebenfalls nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Administrativuntersuchung (Korrespondenz im Zusammenhang mit der Einsicht in die Administrativuntersuchung). Schliesslich befänden sich darin Unterlagen eines ehemaligen DLZ-Mitglieds, die in der Administrativuntersuchung nicht verwendet worden sind.

Was die Beschwerdeführer dagegen vorbringen, erweist sich als unbegründet. Von vornherein unbehelflich ist der Hinweis auf BGE 125 II 473. In diesem Entscheid hat das Bundesgericht die unterschiedliche Tragweite des Anspruchs auf Akteneinsicht nach Verfassungsrecht (Art. 29 Abs. 2 BV bzw. Art. 4 aBV) einerseits und nach Datenschutzgesetz andererseits (Art. 8 DSG) hervorgehoben. Dass im vorliegenden Verfahren das Datenschutzgesetz keine Anwendung findet und die Beschwerde ausschliesslich nach Art. 29 Abs. 2 BV zu beurteilen ist, wurde oben bereits dargelegt (E. 1.3). Ebenso ist dargetan worden, dass sich die Beschwerdeführer im vorliegenden Zusammenhang nicht auf Art. 8 EMRK berufen können (E. 2); daran vermögen auch vorsorgliche Beschwerden beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte nichts zu ändern. Unbehelflich ist der Hinweis auf die Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (BGE 129 I 249 E. 3 S. 253); entgegen der Annahme der Beschwerdeführer ging das Bundesgericht nicht vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung aus. Schliesslich ist auch nicht von Bedeutung, dass der Ordner 0 Akten enthält, die nach Erstattung des Untersuchungsberichts angefallen sind. Dieser Umstand ändert an der internen Natur der entsprechenden Aktenstücke (etwa zur Frage der Art und Weise der Bekanntmachung des Berichts und über die abzuhaltende Pressekonferenz) nichts.

In der Doktrin ist die Unterscheidung zwischen internen und andern Akten umstritten. Das Bundesgericht hat auch darauf hingewiesen, dass es nicht auf die Bezeichnung einer Datensammlung ankommen kann und dass das Akteneinsichtsrecht nicht dadurch unterlaufen werden kann, dass neben der "offiziellen" Datensammlung eine "inoffizielle" geführt wird (vgl. BGE 125 II 473 E. 4b S. 476). Solche abstrakt mögliche Kritikpunkte treffen indessen auf das vorliegende Verfahren nicht zu. Die Durchsicht des Ordners 0 zeigt vielmehr, dass er departementsinterne Dokumente zur Meinungsbildung (etwa im Hinblick auf die Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten und die Modalitäten der Auftragserteilung, über die Frage der Art und Weise der Bekanntmachung des Berichts und über die abzuhaltende Pressekonferenz oder hinsichtlich des Entscheides zu den Akteneinsichtsgesuchen) enthält. Handelt es sich demnach tatsächlich um verwaltungsinterne Akten im Sinne der genannten Rechtsprechung, so unterliegen diese nicht dem aus Art. 29 Abs. 2 BV abgeleiteten Einsichtsrecht, ohne dass es auf den geheimen Charakter der einzelnen Schriftstücke ankommt.

Ungeachtet dieser Erwägungen kann festgehalten werden, dass die Korrespondenz im Zusammenhang mit den Einsichtsgesuchen und schliesslich über die Modalitäten der Einsichtnahme keine internen Akten im Sinne der genannten Rechtsprechung darstellen; vielmehr handelt es sich um Verfahrensakten, die grundsätzlich von den Verfahrensbeteiligten eingesehen werden dürfen. Daran ändert der Umstand nichts, dass diese den Beschwerdeführern (grösstenteils) bekannt sind. In Bezug auf diese Verfahrensakten im Ordner 0 erweist sich die Beschwerde als begründet. Das Departement wird sie daher zur Einsichtnahme offen zu legen haben.

Im angefochtenen Entscheid ist ferner davon die Rede, dass der Ordner 0 Unterlagen eines ehemaligen DLZ-Mitglieds enthalte. Wie es sich mit der Einsicht in diese Schriftstücke verhält, ist im Zusammenhang mit den Aussonderungen zu prüfen (nachfolgend E. 3.3).
3.3 Zur Aussonderung einzelner Aktenstücke in Ordner IV führte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement auf S. 3 lit. i des angefochtenen Entscheides aus, ein ehemaliges DLZ-Mitglied habe unter dem ausdrücklichen und wiederholten Vorbehalt Dokumente zu den Akten gegeben, dass diese vertraulich behandelt und ausser Reichweite von (heutigen) DLZ-Mitgliedern aufbewahrt würden.

Die Beschwerdeführer spekulieren darüber, dass es sich bei diesem Informanten um den ihnen bekannten A._____ handelt. Das Bundesgericht hat zu dieser Mutmassung nicht Stellung zu nehmen.

Die Aussonderung in Ordner IV/Ablage 4 betrifft fünf Schriftstücke eines ehemaligen DLZ-Mitglieds. Im gleichen Zusammenhang stehen die im Ordner 0 abgelegten Aktenstücke dieses ehemaligen DLZ-Mitglieds. Die Durchsicht der fünf ausgesonderten sowie der im Ordner 0 abgelegten Dokumente zeigt, dass der Informant tatsächlich mehrmals um Geheimhaltung seiner Schriftstücke (und nicht bloss seines Namens) ersucht hat. Er begründete dies mit weiter zurückliegenden Vorkommnissen und dem Umstand, dass er angeblich auch heute noch unter Druck des DLZ bzw. von DLZ-Angehörigen stehe. Diese Aussagen erweisen sich als glaubhaft, ohne dass das Bundesgericht deren Zusammenhang und Wahrheitsgehalt im Einzelnen zu prüfen hätte. Ferner durfte der Betroffene davon ausgehen, dass seinem Wunsch nach Geheimhaltung nachgelebt werde (vgl. ZBl 93/1992 S. 362/366 f. E. 5b und c). All diese Umstände zeigen, dass der Informant ein persönliches Interesse an der Geheimhaltung seiner Dokumente geltend machen kann und dass dieses auch heute noch anhält. Dieses mag sich, wie die betreffende Person zum Ausdruck gebracht hat, nicht nur auf seinen Namen, sondern auf die ganzen Dokumente beziehen, da aus Schriftbild und Art und Weise der Darstellung Schlüsse gezogen werden könnten. Demgegenüber wiegt das Einsichtsinteresse der Beschwerdeführer weniger schwer. Hierfür spricht insbesondere der Umstand, dass die Dokumente für den Untersuchungsbeauftragten von untergeordneter Bedeutung waren, wie das Bundesgericht bereits festgestellt hat (BGE 129 I 249 E. 5.4 S. 262); daran ändert der Umstand nichts, dass der Untersuchungsbeauftragte auf S. 28 ff. seines Berichtes die Thesen des Informanten wiedergab. Schliesslich gilt es festzuhalten, dass der Untersuchungsbericht im Hinblick auf die von den Beschwerdeführern angestrebte Rehabilitation auch ohne Bekanntgabe des Informanten verständlich bleibt. Demnach erweist sich die Beschwerde hinsichtlich der Aussonderung von fünf Schriftstücken aus dem Ordner IV und die Abdeckungen auf S. 28 ff. des Berichtes als unbegründet.
3.4 Im Zusammenhang mit der Aussonderung von Schriftstücken im Ordner IV steht die Rüge, A._____ habe drei Aktenstücke erhalten, in die die Beschwerdeführer selber nicht haben Einsicht nehmen können. Sie machen geltend, die Einsicht in diese Aktenstücke hätte ihnen mangels entgegenstehender schutzwürdiger Interessen eingeräumt werden müssen, umso mehr, als sie an der Einsichtnahme als direkt Betroffene ein wesentlich gewichtigeres Interesse geltend machen könnten als A._____.

Im Ordner IV befindet sich unter der Ablage 4 ein Schreiben des Untersuchungsbeauftragten, in das die Beschwerdeführer Einsicht nehmen konnten. Dieses ist im Aktenverzeichnis zu Ordner IV, wie es den Beschwerdeführern zur Verfügung gestellt worden ist, folgendermassen bezeichnet: "Bestätigungsschreiben des Unt.beauftragten vom 24.7.2000 an Präs. Bundesstrafgericht betr. Bewilligung der Herausgabe dreier Dokumente des damaligen Bundesstrafverfahrens an Herrn A._____ (mit Kopien der drei Dokumente)". Bei den genannten Dokumenten handelt es sich um Aktenstücke aus dem damaligen Bundesstrafprozess. Unabhängig von der Frage, ob der genannte A._____ ein höheres Interesse an der Einsichtsverweigerung ausweisen kann als die Beschwerdeführer an der Einsichtnahme, gilt es festzuhalten, dass insbesondere dem Beschwerdeführer 1 die Einsicht in Akten seines eigenen Prozesses kaum verwehrt werden kann. Das Bundesgericht hat denn auch allgemein ausgeführt, dass keine Gründe ersichtlich seien, weshalb das Bundesstrafgericht dem Beschwerdeführer 1 die Einsicht in die Akten des früheren, ihn selbst betreffenden Strafverfahrens verweigern könnte (BGE 129 I 249 E. 4.3 S. 257). Daran ist auch im vorliegenden Verfahren festzuhalten, da das Departement im angefochtenen Entscheid in dieser Hinsicht keine spezifischen Geheimhaltungsinteressen darlegt. Demnach ist die Beschwerde in diesem Punkte gutzuheissen und wird das EJPD die drei Aktenstücke aus dem Bundesstrafgerichtsverfahren (Ordner IV/Ablage 4) den Beschwerdeführern zu öffnen haben.

3.5 Im Ordner I ist vom Departement weiter unter der Ablage 18 ein Dokument ausgesondert worden. Dabei handelt es sich um ein Schreiben von Dr. M. Keller vom EJPD an den Untersuchungsbeauftragten. Dieses enthält Hinweise auf die departementsinterne Meinungsbildung und ist damit interner Natur im oben dargelegten Sinne. Damit unterliegt es nicht der Akteneinsicht.
3.6 Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat über die genannten Aussonderungen hinaus im Schlussbericht und in den Ordnern I - VII verschiedene Abdeckungen vorgenommen. Zur Begründung hielt es generell fest, dass diese dem Schutz der betroffenen Auskunftspersonen dienten. Damit werde Ziel und Zweck der Einsichtnahme keineswegs vereitelt. Es seien lediglich deren aktuelle Adressen und Telefonnummern sowie deren Fotos abgedeckt worden.

Die Beschwerdeführer fechten auch diese Abdeckungen an und verlangen mangels schutzwürdiger Geheimhaltungsinteressen auch in die abgedeckten Stellen Einsicht. Die Rügen sind im Folgenden einzeln zu prüfen.
3.6.1 Vorerst beanstanden die Beschwerdeführer, dass die Fotos von Martine Hochedez abgedeckt worden sind. Es handelt sich um eine Seite in Ordner V/Ablage 3, eine Seite in Ordner V/Ablage 11, eine Seite in Ordner VII/Ablage 1, eine Seite in Ordner VII/Ablage 9; entgegen der Annahme der Beschwerdeführer enthält Ordner V/Ablage 3 nur eine einzige Foto-Seite und Ordner VII/Ablage 14 keine Foto. Im Departementsentscheid werden diese Abdeckungen nicht im Einzelnen begründet. Sie dienen nicht dem Schutz von Auskunftspersonen. Sie betreffen vielmehr eine Person, die einerseits für die Hintergründe der Straftat von ausschlaggebender Bedeutung war, andererseits kurz nach den Vorfällen nicht verhaftet worden ist, danach verschwunden ist und seither nicht mehr ausfindig gemacht werden konnte. Ein schutzwürdiges Interesse, die Fotos den Beschwerdeführern - die ohnehin über entsprechende Fotos verfügen dürften - vorzuenthalten, ist nicht ersichtlich. Die Beschwerde ist in dieser Hinsicht gutzuheissen.
3.6.2 Auf S. 115 f. des Schlussberichtes des Untersuchungsbeauftragten in der den Beschwerdeführern zur Verfügung gestellten Fassung sind gewisse Quellenhinweise abgedeckt. Entgegen der Annahme der Beschwerdeführer enthalten die abgedeckten Stellen keine Hinweise auf Schilderungen von Ingeborg Wöchtl, sondern verweisen auf das genannte frühere DLZ-Mitglied und seine Informationen. Gleich verhält es sich mit der Rüge der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit Aussagen von Redaktor Paul Bösch auf S. 166 des ihnen zur Verfügung gestellten Schlussberichts. Es ist oben dargelegt worden, dass die Dokumente des früheren DLZ-Mitglieds ausgesondert werden durften (E. 3.3). Entsprechend ist auch die Abdeckung auf diesen Dokumenten im vorliegenden Zusammenhang nicht zu beanstanden.
3.6.3 Weiter bemängeln die Beschwerdeführer, dass der heutige Name der verheirateten B._____ sowie die Adresse von C._____ abgedeckt worden sind. Für das Verständnis des Schlussberichts sind diese Angaben ohne Bedeutung. Das "noch zu wählende Gericht", wie die Beschwerdeführer anmerken, wird im Falle einer allfälligen Zeugenbefragung die entsprechenden Angaben ohne weiteres ausfindig machen können. Demgegenüber kommt dem Persönlichkeitsschutz der beiden Personen zurzeit grösseres Gewicht zu. Die Beschwerde ist daher in diesem Punkte unbegründet.
3.6.4 Die Abdeckungen in den Befragungsprotokollen von D._____ und E._____ sind nicht zu beanstanden. Entgegen der Annahme der Beschwerdeführer ist in ersterem - trotz des grösseren Abstandes zwischen den Absätzen 1 und 2 - nichts abgedeckt worden. Gleich verhält es sich mit dem Anfang des Befragungsprotokolls von E._____. Die Abdeckungen beziehen sich im Übrigen auf die Person eines Informanten, dessen Namen die belgischen Agenten aus Furcht vor möglichen Vergeltungen nicht bekannt geben wollten (vgl. BGE 129 I 249 E. 5.4 S. 262). Bei dieser Sachlage rechtfertigte es sich, auch Informationen abzudecken, die sich auf die Lebensumstände dieses Informanten beziehen. Daran vermag der Umstand nichts zu ändern, dass gewisse Abdeckungen in diesem Zusammenhang möglicherweise nicht konsequent vorgenommen worden sind und die Beschwerdeführer daher über mehr Informationen verfügen, als ihnen mit dem angefochtenen Entscheid zugestanden werden wollte. Nicht anders verhält es sich mit der Wiedergabe von Informationen von Seiten des Redaktors Paul Bösch gemäss Aktennotiz, welche sich in Ordner II/Ablage 1 befindet. Danach soll Paul Bösch den Namen des Informanten, der auch Frédéric genannt wird, vom belgischen Journalisten F._____
erhalten haben. Beim Informanten soll es sich um einen Verbrecher gehandelt haben. Der belgische Journalist habe den Kontakt mit ihm ohne Grundangabe abgebrochen. Unter welchen Umständen der belgische Journalist Kenntnis vom belgischen Informanten erhalten hat, ist vom Bundesgericht nicht abzuklären. Angesichts dieser Umstände und insbesondere in Anbetracht der Furcht der belgischen Agenten vor möglichen Vergeltungen, wie sie anlässlich der Befragungen durch den Untersuchungsbeauftragten geäussert worden sind, rechtfertigte

es sich, den Namen des belgischen Informanten abzudecken. In dieser Hinsicht erweist sich die Beschwerde als unbegründet, soweit sie mangels Abdeckungen nicht von vornherein gegenstandslos ist.
3.6.5 In der Interpol-Mitteilung zuhanden von Chef Kripo, welche sich in Ordner V/Ablage 2 befindet, ist entgegen der Annahme der Beschwerdeführer nichts abgedeckt worden, was sich schon aus der Gestaltung des Dokumentes ergibt. Insoweit erweist sich die Beschwerde als gegenstandslos.
3.6.6 Die Beschwerdeführer rügen ferner eine angebliche Streichung in einer handschriftlichen Notiz auf einer Telex-Anfrage des Bundesamtes für Polizeiwesen zur Frage der Verjährung. Entgegen ihrer Annahme ist die Streichung auch im Original in Ordner VII/Ablage 14 enthalten. Demnach kann dem EJPD nichts vorgehalten werden.
3.6.7 Schliesslich beanstanden die Beschwerdeführer, dass zwei handschriftliche Briefe des Untersuchungsbeauftragten blass und unleserlich seien. Beim einen handelt es sich um die Anfrage des Untersuchungsbeauftragten an den damaligen Präsidenten des Bundesstrafgerichts im Zusammenhang mit der Herausgabe von Dokumenten. Hierzu ist oben bereits Stellung genommen worden (Ordner IV/Ablage 5; oben E. 3.4). Das andere betrifft das an Belgien gerichtete Rechtshilfegesuch, das die Einvernahme der belgischen Agenten ermöglichen sollte (Ordner II/Ablage 8). In beide Dokumente haben die Beschwerdeführer tatsächlich Einblick erhalten, ohne die Einsicht in die Originale zu verlangen. Die schwere Lesbarkeit ändert daran nichts. Demnach kann dem Departement in dieser Hinsicht kein Vorwurf gemacht werden.
4.
Gesamthaft ergibt sich, dass die vorliegende Beschwerde teilweise gegenstandslos ist und dass teilweise darauf nicht einzutreten ist. In materieller Hinsicht ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Die Sache ist der Vorinstanz zur Gewährung der Einsicht in die Ergebnisse der Administrativuntersuchung hinsichtlich der in den Erwägungen genannten und nachfolgend aufgeführten Dokumente zurückzuweisen. Im Übrigen erweist sich die Beschwerde als unbegründet und wird abgewiesen.

Den Beschwerdeführern ist die Einsicht in folgende Dokumente zu gewähren:
- Verfahrensakten aus Ordner 0 (oben E. 3.2 am Ende),
- drei Aktenstücke aus dem Bundesstrafprozess (oben E. 3.4),
- Fotos von Martine Hochedez (oben E. 3.6.1).
Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist den Beschwerdeführern eine reduzierte Gerichtsgebühr aufzuerlegen (Art. 156 OG). Parteikosten sind keine zuzusprechen, da kein anwaltliches Vertretungsverhältnis vorliegt; zudem wären sie mit Blick auf das Prozessergebnis ohnehin wettzuschlagen (Art. 159 Abs. 1 und 3 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird, soweit sie nicht gegenstandslos ist und auf sie einzutreten ist, teilweise gutgeheissen und der Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 24. September 2003 aufgehoben. Die Sache wird zur Gewährung der Einsicht in die in den Erwägungen genannten Aktenstücke an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 3. März 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: