Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-127/2014

Urteil vom 13. Oktober 2014

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiberin Mia Fuchs.

Parteien

X._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD,
3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Akteneinsichtsgesuch.

Sachverhalt:

A.
Am 16. April 2013 beantragte X._____ beim Schweizerischen Bundesarchiv (BAR) die Einsichtnahme in Polizeidienstakten der Bundesanwaltschaft über A._____ und B._____. Hierbei handelt es sich um Bestände, die seinerzeit im Zusammenhang mit der Aufarbeitung der Fichenaffäre vom Sonderbeauftragten für Staatsschutzakten abgeliefert worden waren.

B.
Das BAR überwies das Gesuch zuständigkeitshalber an das Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (GS EJPD). Dieses liess dem BAR zuhanden des Gesuchstellers am 29. August 2013 bezüglich der erwähnten Bestände mangels Einbringung eines Todesnachweises bzw. einer Einverständniserklärung der fichierten Personen einen abschlägigen Entscheid zukommen.

C.
Nachdem X._____ eine beschwerdefähige Verfügung verlangt hatte, erliess das GS EJPD am 25. November 2013 eine solche und wies das Gesuch um Einsichtnahme ab. Es machte insbesondere geltend, das Archivgut falle noch unter die laufende Schutzfrist von 50 Jahren. Da es sich bei den beiden betroffenen Personen nicht um Personen der Zeitgeschichte handle, würden schutzwürdige private Interessen einer vorzeitigen Einsichtnahme während der Schutzfrist entgegenstehen.

D.
Dagegen hat X._____ (Beschwerdeführer) am 10. Januar 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben und beantragt, es sei ihm Einsichtnahme in die fraglichen Unterlagen zu gewähren. Zur Begründung macht er im Wesentlichen geltend, die Akteneinsicht für eine historische Aufarbeitung zu benötigen. Er habe bereits zwei Bücher über die Zeit des Kalten Krieges, die Beziehungen der Schweiz zur DDR und die Spionage der Ost-Staaten in der Schweiz publiziert. Bei den Betroffenen handle es sich um Personen der Zeitgeschichte, weshalb von einem reduzierten Schutzbedarf auszugehen sei. A._____ sei einer der bekanntesten Journalisten, Buchautoren und Publizisten der Schweiz seit den 70er Jahren. Seine Bekanntheit rühre aber nicht daher, dass er durch den Staatsschutz fichiert worden sei, sondern komme von seinem umstrittenen und starken Engagement im Bereich totalitärer Kommunismus und Abwehr durch den Staatsschutz sowie allgemein bekannten Sympa-

thien für bekannte Linksextreme und verurteilte Terroristen. Auch für B._____ gelte, dass er nicht durch die damalige Fichierung, sondern seine Aktivität als Publizist und Journalist bekannt geworden sei.

E.
In seiner Vernehmlassung vom 21. März 2014 beantragt das GS EJPD (Vorinstanz) die Abweisung der Beschwerde.

F.
Der Beschwerdeführer hält in seiner Replik vom 14. Mai 2014 an seinem Einsichtsgesuch fest.

G.
Die Vorinstanz verweist in ihrer Duplik vom 11. Juni 2014 auf ihre bisherigen Ausführungen.

H.
Auf weitere Vorbringen und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d VGG verfügt hat, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gegen die Verfügung vom 25. November 2013 zuständig.

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der Beschwerdeführer ist Adressat der Verfügung und im vorinstanzlichen Verfahren mit seinem Begehren um Einsichtnahme in das Archivgut nicht durchgedrungen. Er ist daher durch die angefochtene Ver-

fügung beschwert und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Somit ist er zur Beschwerde legitimiert.

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

2.
Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

3.

3.1 Der Beschwerdeführer verlangt Einsicht in Akten, die sich im Bundesarchiv befinden und nicht ihn selbst betreffen. Er kann sich hierfür auf die in Art. 16 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verankerte Informationsfreiheit berufen. Diese umfasst auch den Anspruch, sich Informationen von staatlichen Behörden zu verschaffen. Indessen gewährt Art. 16 Abs. 3 BV nur ein Recht, Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen, ist also beschränkt auf jene Informationen, die nach den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften der Öffentlichkeit zugänglich sind (JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 522 f.). Demzufolge ergibt sich die Qualifikation einer Quelle als allgemein zugänglich aus den anwendbaren gesetzlichen Vorschriften, weshalb die Informationsfreiheit keinen Anspruch auf Einsicht in geheime Dokumente gewährt (vgl. ANDREAS KLEY/FLORIAN ZIHLER, Geschichtswissenschaftliches Arbeiten im Rahmen der Kommunikationsgrundrechte, in: Medialex 2003, S. 85 f.).

3.2 Auf Akten, die sich im Bundesarchiv befinden, ist in erster Linie das Archivierungsgesetz vom 26. Juni 1998 (BGA, SR 152.1) anwendbar. Für die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft finden nach Ablauf der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses vom 9. Oktober 1992 ebenfalls die Bestimmungen des BGA Anwendung (Art. 26 Abs. 1 BGA). Dabei bleiben die Unterlagen gemäss dem Bundesbeschluss während 50 Jahren ab dem Datum des jüngsten Dokuments eines Geschäftes oder eines Dossiers für die Einsichtnahme durch die Verwaltung gesperrt (Art. 26 Abs. 2

BGA). Der Bundesbeschluss über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft wurde mit Beschluss des Bundesrates vom 10. Januar 2001 per Ende Februar 2001 aufgehoben (AS 2001 189 Art. 1). Gleichzeitig wurde beschlossen, dass die Funktion der abliefernden Stelle vom GS EJPD, das heisst der Vorinstanz, wahrgenommen wird.

Der Grundsatz der freien Einsichtnahme wird in Art. 9 BGA geregelt. Gemäss Art. 9 Abs. 1 BGA steht das Archivgut des Bundes der Öffentlichkeit nach Ablauf einer Schutzfrist von 30 Jahren unentgeltlich zur Einsichtnahme zur Verfügung. Im Sinne von Ausnahmen werden aber einerseits die auf 50 Jahre verlängerte Schutzfrist für Archivgut, das nach Personennamen erschlossen ist und besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthält (Art. 11 BGA), und andererseits für bestimmte Kategorien von Archivgut, an dem ein überwiegendes schutzwürdiges öffentliches oder privates Interesse gegen die Einsichtnahme besteht (Art. 12 BGA), Beschränkungen vorbehalten. Dabei beträgt auch in Fällen nach Art. 12 BGA die Schutzfirst in der Regel insgesamt 50 Jahre (vgl. Art. 14 der Archivierungsverordnung vom 8. September 1999 [VBGA, SR 152.11]).

Die vorliegend betroffenen Polizeidienstakten der Bundesanwaltschaft unterstehen demnach sowohl in Anwendung von Art. 12 Abs. 1 BGA als auch Art. 26 BGA einer verlängerten Schutzfrist von 50 Jahren (Art. 12 Abs. 1 und Art. 26 BGA i.V.m. Art. 14 Abs. 2, 3 und 5 VBGA sowie Anhang 3 der VBGA [Signaturen E4320C und E4320-01C]). Da für den Fristenlauf das jüngste Dokument eines Geschäfts oder Dossiers massgebend ist (Art. 26 Abs. 2 BGA, vgl. auch Art. 10 BGA und Art. 13 Abs. 2 VBGA), werden die fraglichen drei Akten, die von 1981 bis 1986, 1968 bis 1987 und 1972 bis 1989 datieren, in den Jahren 2037, 2038 und 2040 frei zugänglich.

3.3 Der Beschwerdeführer bestreitet an sich weder die Schutzfrist als solche noch deren Länge, sondern macht geltend, dass es sich bei den beiden betroffenen Personen um solche der Zeitgeschichte handle, weshalb ausnahmsweise von einem reduzierten Schutzbedarf auszugehen sei. Auf die Rechtmässigkeit der in Art. 12 Abs. 1 BGA vorgesehenen Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen an den Bundesrat und die daraufhin erlassenen Bestimmungen der VBGA (insbesondere Art. 14 VBGA) braucht daher an dieser Stelle nicht weiter eingegangen zu werden (vgl. dazu ausführlich Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6490/2013 vom 16. Juni 2014 E. 3.4).

4.
Im Folgenden ist zu prüfen, ob dem Beschwerdeführer die vorzeitige Einsichtnahme gemäss Art. 13 BGA zu gewähren ist. Danach können die abliefernden Stellen Archivgut bereits vor Ablauf der Schutzfristen für die Öffentlichkeit freigeben oder einzelnen Personen die Einsichtnahme gewähren, wenn keine gesetzlichen Vorschriften und keine überwiegenden schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Art. 13 Abs. 1 BGA). Solche Bewilligungen gelten unter gleichen Bedingungen für alle Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller (Art. 13 Abs. 2 BGA), wobei die Einsichtnahme mit Auflagen und Bedingungen verknüpft und insbesondere die Anonymisierung von Personendaten verlangt werden kann (Art. 13 Abs. 3 BGA).

4.1 Die Vorinstanz verweist für Fälle wie den vorliegenden auf ihre Praxis, wonach bezüglich Fichen und Dokumenten, die nach Personennamen erschlossen seien (Art. 11 BGA), im Sinne einer Interessenabwägung gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGA Folgendes gelte: Ein Gesuchsteller habe durch entsprechende Unterlagen entweder das Einverständnis der betreffenden Person nachzuweisen, das Ableben glaubhaft zu machen oder darzulegen, dass es sich bei der betreffenden Person um eine Person der Zeitgeschichte handle, so dass ausnahmsweise von einem reduzierten Schutzbedarf auszugehen sei.

4.2 Die Vorinstanz führte folglich – wie dies gesetzlich vorgesehen ist – eine Interessenabwägung durch. Dabei griff sie auf ein von ihr definiertes Prüfschema zurück, das angesichts des (öffentlichen) Interesses an der Aufarbeitung der Geschichte und den diesem gegenüber stehenden privaten Interessen der betroffenen fichierten Personen im vorliegenden Fall durchaus plausibel und sinnvoll erscheint: So lässt sich nach Ableben der betroffenen Personen ein überwiegender Persönlichkeitsschutz in Frage stellen. Vor allem ist ein privates Interesse aber nicht mehr schutzwürdig, wenn ein ausdrückliches Einverständnis der betroffenen Person zur Einsicht in ihre Akten vorliegt. Die Vorinstanz geht daher zu Recht davon aus, im Zweifel bei noch lebenden Personen eine Einverständniserklärung einzuholen. Vorliegend sind die betreffenden Personen weder verstorben noch liegt deren Einverständnis zur Akteneinsicht vor. Die Vorinstanz prüfte deshalb, ob es sich bei den beiden Personen um solche der Zeitgeschichte handelt, bei denen in der Regel von einem geringeren Schutzbedarf ausgegangen werden kann.

4.3 Der Begriff der Person der Zeitgeschichte entstammt dem Persönlichkeitsrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210). Dort gilt der Grundsatz, dass über eine Person der Zeitgeschichte zum Beispiel in den Medien auch ohne Einwilligung der betroffenen Person berichtet werden darf, weil hier ein überwiegendes öffentliches Informationsinteresse besteht. Absolute Personen der Zeitgeschichte sind dabei solche, die kraft ihrer Stellung, ihrer Funktion oder ihrer Leistung derart in das Blickfeld der Öffentlichkeit getreten sind, dass ein legitimes Informationsinteresse an ihrer Person und ihrer gesamten Teilnahme am öffentlichen Leben zu bejahen ist, was etwa für Politiker, Spitzenbeamte, Wirtschaftsführer sowie berühmte Sportler, Wissenschaftler, Künstler oder andere Prominente zutrifft. Bei relativen Personen der Zeitgeschichte besteht ein legitimes Informationsinteresse demgegenüber nur aufgrund und im Zusammenhang mit einem bestimmten aussergewöhnlichen Ereignis (zum Ganzen BGE 127 III 481 E. 2.c.aa mit weiteren Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4086/2007 vom 26. Februar 2008 E. 5.2.6; ANDREAS MEILI, in: Heinrich Honsell/Nedim Peter Vogt/Thomas Geiser [Hrsg.], Zivilgesetzbuch I, Art. 1–456 ZGB, Basler Kommentar, 4. Aufl., Basel 2010, Rz. 52 zu Art. 28 ZGB).

4.4 Bei den beiden fraglichen Personen handelt es sich, wenn sie auch als Journalisten und Publizisten tätig sind, nicht um sog. absolute Personen der Zeitgeschichte. Fraglich ist, ob sie als sog. relative Personen der Zeitgeschichte gelten können, was mit Blick auf den erforderlichen Zusammenhang mit dem damaligen Staatsschutz indes fragwürdig erscheint, zumal ihnen in diesem Bereich keine Funktion oder Rolle zukam, der sie ihre Bekanntheit zu verdanken hätten. Vielmehr gründet ihre (relative) Bekanntheit allgemein auf ihrer journalistischen resp. publizistischen Tätigkeit. Unabhängig davon, ob eine begriffliche Differenzierung von absoluten und relativen Personen der Zeitgeschichte sinnvoll ist, ist vorliegend entscheidend, dass es nicht etwa um die Zulässigkeit der Berichterstattung über die beiden Personen geht – die zitierte und vom Beschwerdeführer herbeigezogene Rechtsprechung des Bundesgerichts ist im Zusammenhang mit Berichterstattungen über Personen in Medien bei fehlender Einwilligung entstanden –, sondern um Einsicht in über sie erstellte Akten, die eine besondere Kategorie von Archivgut des damaligen Staatschutzes darstellen und entsprechend einer verlängerten Schutzfrist unterstehen. Dieses Archivgut enthält teilweise sensible Informationen über die betreffenden Personen, weshalb diesen ein schutzwürdiges Interesse daran zukommt, dass die Dokumente – ohne ihr Einverständnis – nicht durch Dritte eingesehen werden können. Gerade auch deswegen wurde

von einer besonderen Schutzwürdigkeit von den Beständen des damaligen Staatsschutzes ausgegangen und eine verlängerte Schutzfrist vorgesehen. Im Übrigen ist zu berücksichtigten, dass der Gesetzgeber bewusst auf ein Wissenschaftsprivileg verzichtet und stattdessen jedermann das gleiche Recht eingeräumt hat, Archivgut zu konsultieren (vgl. Botschaft über das BGA vom 26. Februar 1997, in: Bundesblatt [BBl] 1997 II 941, 962; BGE 127 I 145 E. 4.c.bb; ROBERT BÜHLER, in: Urs Maurer-Lambrou/Gabor P. Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2014, Art. 21 DSG N. 33; KLEY/ZIHLER, a.a.O., S. 87), womit sich der Beschwerdeführer nicht auf ein besonderes öffentliches Interesse zu berufen vermag.

Vorliegend handelt es sich nach dem Gesagten jedenfalls nicht um Dokumente betreffend derart bekannte Personen, dass das persönliche Interesse des Beschwerdeführers, Zugang zu Informationen über diese zu erhalten – und sei dies im Interesse der Aufarbeitung der Geschichte –, dem Persönlichkeitsschutz der noch lebenden betroffenen Personen vorgehen würde. Demnach ist die Vorinstanz zu Recht von überwiegenden privaten Interessen ausgegangen, die einer vorzeitigen Freigabe des Archivguts entgegenstehen.

4.5 Auch aus dem Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) ergibt sich nichts anderes: Die strittigen Akten fallen nicht in den zeitlichen Geltungsbereich des BGÖ, da dieses lediglich auf amtliche Dokumente anwendbar ist, die nach seinem Inkrafttreten, das heisst nach dem 1. Juli 2006, von einer Behörde erstellt oder empfangen worden sind (Art. 23 BGÖ; BERTIL COTTIER, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, Bern 2008, Art. 4 Rz. 26). Auf die hier fraglichen Dokumente des Zeitraums zwischen 1968 bis 1989 findet das BGÖ folglich keine Anwendung.

5.
Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist somit abzuweisen.

6.
Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als unterliegend, weshalb er in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG die Verfahrenskosten zu tragen hat. Diese sind auf Fr. 1'000.-- festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und

mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.-- zu verrechnen. Der Restbetrag von Fr. 500.-- wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

7.
Dem unterliegenden und nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer steht keine Parteientschädigung zu (Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.-- verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 500.-- wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierfür hat er dem Bundesverwaltungsgericht einen Einzahlungsschein zuzustellen oder seine Kontonummer anzugeben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Jürg Steiger	Mia Fuchs

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: