Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-2318/2013

Urteil vom 23. Januar 2015

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richter Christoph Bandli, Richter Maurizio Greppi,
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Einsichtsgesuch.

Sachverhalt:

A.
Mit Eingabe vom 1. Oktober 2012 ersuchte A._____ im Hinblick auf das Verfassen einer Autobiografie das Schweizerische Bundesarchiv (BAR) um Einsicht in das ihn betreffende Dossier der Bundesanwaltschaft (E 4320 C … [A._____, 1975-1990]). Das BAR überwies das Gesuch zuständigkeitshalber an den Nachrichtendienst des Bundes (NDB), der die Einsichtnahme wegen überwiegender schutzwürdiger öffentlicher und privater Interessen ablehnte.

B.
Nachdem A._____ am 20. Dezember 2012 eine beschwerdefähige Verfügung verlangt hatte, erliess der NDB am 19. März 2013 eine solche. Er gewährte Zugang in die im Archivgut enthaltenen Medienberichte über A._____ sowie sämtliche Urteile und Behördenkorrespondenz, die A._____ als Absender oder Adressaten aufführen. Im Übrigen wurde das Einsichtsgesuch abgewiesen.

Als Begründung für die Einsichtsverweigerung führt der NDB im Wesentlichen aus, das fragliche Archivgut falle unter die noch laufende Schutzfrist von 50 Jahren. Der Beschwerdeführer sei als Rechtsvertreter für Personen aus dem terroristischen oder gewaltextremistischen Umfeld tätig gewesen. Erkenntnisse über die damaligen Klienten seien in seine Akte mit eingeflossen. Das umfangreiche Dossier enthalte daher zahlreiche sensible Daten von Dritten sowie Meldungen aus nachrichtendienstlichen Informationsquellen, die zu schützen seien. Die Aufarbeitung des Dossiers zur Einsicht würde ein geschätzter Arbeitsaufwand von mehreren Monaten verursachen, was mit einer rationellen Verwaltungsführung nicht mehr vereinbar sei. Schon alleine deshalb sei dem Einsichtsgesuch von A._____ nicht stattzugeben.

C.
Gegen die Verfügung vom 19. März 2013 erhebt A._____ (Beschwerdeführer) am 24. April 2013 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und verlangt die Gewährung der vollständigen Einsicht in das Archivgut. Der Beschwerdeführer legt dar, es liege ein schwerer Eingriff in seine Grundrechte vor, da er offenbar über Jahre hinweg systematisch staatlich überwacht worden sei. Nur mit einer Einsichtnahme könne er zumindest im Nachhinein ermessen, welche Daten über ihn gesammelt worden seien und wie er dadurch in seinem Privatleben sowie in seiner Anwaltstätigkeit tangiert worden sei. Demgegenüber sei ein öffentliches Interesse an der

Geheimhaltung derart alter Erkenntnisse nicht erkennbar. Allenfalls wäre diesen Interessen durch Anonymisieren oder Einschwärzen bestimmter Passagen Rechnung zu tragen, was keinen unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand verursachen würde.

D.
In seiner Vernehmlassung vom 15. August 2013 schliesst der NDB (Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerde. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragt er, dem Beschwerdeführer sei die Akteneinsicht in das Archivgut im Umfang des Streitgegenstands zu verweigern, da ansonsten der Entscheid in der Hauptsache unterlaufen würde. Gleichfalls sei keine Akteneinsicht zu gewähren in den vertraulichen und nur für das Bundesverwaltungsgericht bestimmten Amtsbericht.

E.
Auf entsprechendes Ersuchen des Instruktionsrichters bringt die Vorinstanz am 17. September 2013 die noch fehlenden Verfahrensakten bei.

F.
Am 9. Oktober 2013 wird dem Gesuch des Beschwerdeführers vom 24./30. September 2013 um Einsicht in die Verfahrensakten teilweise stattgegeben.

G.
In seiner Replik vom 25. November 2013 hält der Beschwerdeführer an seiner Beschwerde fest. In formeller Hinsicht beantragt er ergänzend, es sei ihm vollständige Akteneinsicht zu gewähren, namentlich in das Archivgut und in den Amtsbericht.

H.
Mit Verfügung vom 8. Januar 2014 wird das Akteneinsichtsgesuch des Beschwerdeführers vom 25. November 2013 abgewiesen.

I.
Am 30. Januar 2014 wird dem Beschwerdeführer eine von der Vorinstanz erstellte Zusammenfassung des wesentlichen Inhalts des Amtsberichts zugestellt.

J.
Am 21. Februar 2014 reicht der Beschwerdeführer eine weitere Stellungnahme ein.

K.
In der Duplik vom 10. März 2014 nimmt die Vorinstanz ergänzend Stellung zu einzelnen Vorbringen des Beschwerdeführers.

L.
Mit Eingabe vom 14. Mai 2014 hat der Beschwerdeführer von der Gelegenheit Gebrauch gemacht, Schlussbemerkungen einzureichen.

M.
In den vom 5. Juni 2014 datierten Schlussbemerkungen bleibt die Vorinstanz bei ihrem Antrag auf Abweisung der Beschwerde.

N.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheiderheblich, 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 Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Mit der Beschwerde vom 24. April 2013 wird eine Verfügung des NDB angefochten, welche in Anwendung des Bundesgesetzes über die Archivierung vom 26. Juni 1998 (Archivierungsgesetz, BGA, SR 152.1) erging. Die Vorinstanz hat jedoch auch das Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) angewandt. Gemäss Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG ist die Beschwerde unzulässig gegen Verfügungen auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten, soweit das Völkerrecht nicht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt. Diese Ausnahme ist auf den vorliegenden Fall jedoch nicht anwendbar, weil die Vorinstanz über die Einsichtnahme bzw. Zugänglichkeit von Archivgut entschieden hat. Sie hat weder eine Massnahme im Sinne des BWIS verfügt, noch bildet die aktuelle Informationsbearbeitung nach jenem Gesetz Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens. Da somit keine Ausnahme nach Art. 32

VGG vorliegt und der NDB eine Vorinstanz nach Art. 33 VGG ist, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6490/2013 vom 16. Juni 2014 E. 1.1).

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 vollumfänglich durchgedrungen. Der Beschwerdeführer ist somit durch den angefochtenen Entscheid auch materiell beschwert und deshalb zur Beschwerde befugt.

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

2.
Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

3.

3.1 In formeller Hinsicht rügt der Beschwerdeführer, es sei nicht nachvollziehbar, inwieweit die Vorinstanz die zuständige Behörde für die Bewilligung oder Verweigerung der Einsicht in das Archivgut sei. Es müsse zunächst im Einzelnen geklärt werden, welche Behörde die Unterlagen erstellt habe und wer in die Erstellung oder den Empfang der Unterlagen involviert gewesen sei. In den Schlussbemerkungen vom 14. Mai 2014 ergänzt der Beschwerdeführer, das fragliche Dossier dürfte verschiedene Wege gegangen sein. Den Teil, in den er inzwischen Einsicht erhalten habe, sei vermutlich vom Sonderbeauftragten für Staatsschutzakten dem BAR übergeben worden. Über den weitaus grössten Teil dürfte die Vorinstanz bzw. ihre Vorgängerorganisationen die Aktenherrschaft erlangt haben. Von der Bundesanwaltschaft seien gemäss aktuellem Informationsstand keine separaten Strafverfahrensakten dem BAR übergeben worden. Alles, was nicht schon offengelegt worden sei, müsse sich demnach in dem

Aktenkonglomerat befinden, in das die Vorinstanz nun die Einsicht verweigert habe.

3.2 Zur Zuständigkeit führt die Vorinstanz aus, über Auskunftverweigerungen in das Archivgut habe die abliefernde Stelle zu verfügen. Gemäss Schreiben des BAR vom 9. Oktober 2012 handle es sich vorliegend um Akten, die dem BAR seinerzeit vom Polizeidienst der Bundesanwaltschaft respektive dem Bundesamt für Polizei (fedpol)/Dienst für Analyse und Prävention (DAP) abgeliefert worden seien. Als Nachfolgeorganisation der beiden abliefernden Stellen sei sie zum Erlass der Verfügung zuständig. In dem Zusammenhang sei darauf hinzuweisen, dass im fraglichen Zeitraum die kriminalpolizeilichen, sicherheits- sowie nachrichtendienstlichen Funktionen in der Bundespolizei organisatorisch und personell vereint gewesen seien. Deshalb würden die betreffenden nachrichtendienstlichen Akten auch Hinweise auf Erkenntnisse aus Strafverfahren enthalten; die ursprüngliche Herkunft der Daten liesse sich im heutigen Zeitpunkt nicht mehr genau eruieren. Ein mit der Bundesanwaltschaft koordiniertes Vorgehen wäre nur im Falle einer Gewährung der Einsicht angezeigt gewesen.

3.3 Gemäss Art. 15 Abs. 1 BGA werden Auskunftverweigerungen an die betroffene Person durch die abliefernden Stellen verfügt. In der Botschaft des Bundesrates vom 26. Februar 1997 über das BGA wird diese Verantwortlichkeit damit begründet, dass allein die abliefernde Stelle über das notwendige Wissen verfüge, um zu entscheiden, ob und wann eine Einschränkung gerechtfertigt sei (BBl 1997 II 941 S. 963, nachfolgend Botschaft BGA; vgl. YVONNE JÖHRI, in: Rosenthal/Jöhri [Hrsg.], Handkommentar zum Datenschutzgesetz [nachfolgend: Handkommentar DSG], 2008, Art. 21 N. 13 mit Hinweisen). Vorliegend ersucht der Beschwerdeführer um Einsicht in Akten, die sich im BAR befinden und von Vorgängerorganisationen der Vorinstanz abgeliefert worden sind. Die Zuständigkeit der Vorinstanz erweist sich dabei auch als sachgerecht, da sie über das nötige Fachwissen verfügt, um die aktuelle Sicherheitsrelevanz des Archivguts angemessen beurteilen zu können. Die Vorinstanz hat deshalb ihre Zuständigkeit für die Beurteilung des Einsichtsgesuchs zu Recht bejaht.

4.

4.1 In der Hauptsache legt der Beschwerdeführer dar, im Hinblick auf das Verfassen einer Autobiografie komme ihm ein schutzwürdiges Interesse an der Einsicht in das ihn betreffende Archivgut zu. Den zwischenzeitlich of-

fengelegten Aktenstücken habe er entnehmen können, dass die Bundesanwaltschaft im Jahr 1977 ein Ermittlungsverfahren gegen ihn eröffnet habe. Das Verfahren sei nach erfolglosen Ermittlungen im Jahr 1991 eingestellt worden. Allem Anschein nach sei sein Post- und Telefonverkehr während der gesamten Dauer des Verfahrens überwacht worden. Es müsse somit davon ausgegangen werden, dass Daten zu seiner Person über Jahre hinweg systematisch gesammelt, mit vorhandenen Daten verknüpft und an andere Behörden weiter gegeben worden seien. Über diese Vorgänge sei er nie informiert worden. Damit sei nicht nur sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung verletzt, sondern es sei auch ein schwerer Eingriff in die persönliche Freiheit, in die Meinungsäusserungs-, Versammlungs- sowie in die Wirtschaftsfreiheit zu verzeichnen. Aufgrund der starken Betroffenheit sei sein privates Interesse an der Einsichtnahme als hoch zu gewichten. Nur so könne er zumindest im Nachhinein ermessen, welche Daten über ihn gesammelt worden seien und wie er dadurch in seinem Privatleben sowie in seiner Anwaltstätigkeit tangiert worden sei.

4.2 Das hier strittige Archivgut ist nach der Person des Beschwerdeführers erschlossen. Es umfasst mehr als 1'700 Seiten, was der Grössenordnung von knapp fünf Bundesordnern entspricht. Das Dossier erfasst den Zeitraum von 1975 bis 1990 und enthält zahlreiche sensible Daten zum damaligen Berufs- sowie Privatleben des Beschwerdeführers. Auch wenn mit der Ablieferung an das BAR ein allfälliger Missbrauch der Daten durch die bearbeitenden Stellen nicht mehr zu befürchten ist, wie dies die Vorinstanz zu Recht vorbringt, ist der Beschwerdeführer dennoch aufgrund des Umfangs und der Grundrechtsrelevanz der gesammelten Daten in seinen Rechten besonders stark berührt. Erst bei einer Offenlegung der Daten kann er den Gründen nachgehen, wie es zur der Datenerhebung gekommen ist und sichere Kenntnis über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten in Bezug auf seine Person gewinnen. Es entspricht einem elementaren Bedürfnis, die individuelle Vergangenheit zu kennen und sich mit ihr auseinandersetzen zu können (vgl. zum Ganzen BGE 138 I 6 E. 4.1, 129 I 249 E. 5.2, 122 I 153 E. 6b, 113 Ia 1 E. 4b, je mit Hinweisen). Dem Beschwerdeführer kommt daher ein gewichtiges Interesse an der Einsichtnahme zu. Dem gilt es im Rahmen der nachfolgenden Prüfung angemessen Rechnung zu tragen.

5.

Auf Akten, die sich im BAR befinden, ist in erster Linie das BGA anwendbar. 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. Vorbehalten bleibt einerseits die auf 50 Jahre verlängerte Schutzfrist für Archivgut, das nach Personennamen erschlossen ist und besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthält (Art. 11 BGA). Vorbehalten bleibt anderseits Archivgut, an dem ein überwiegendes schutzwürdiges öffentliches oder privates Interesse gegen die Einsichtnahme besteht (Art. 12 BGA). Auch in diesem Fall beträgt die Schutzfrist gemäss Art. 14 der Verordnung vom 8. September 1999 zum Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsverordnung, VBGA, SR 152.11) in der Regel insgesamt 50 Jahre (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-127/2014 vom 13. Oktober 2014 E. 3.2 und A-6490/2013 vom 16. Juni 2014 E. 3.1; JÖHRI, in: Handkommentar DSG, Art. 21 N. 17 ff., ANDREAS KELLERHALS-MAEDER, Das Bundesgesetz über die Archivierung, Schweizerische Zeitschrift für Geschichte [SZG], 50/2000 S. 193 f.).

Das vorliegend betroffene Dossier beginnt mit der Archivsignatur E 4320C. Die Signatur ist für die Akten "Bundesanwaltschaft: Polizeidienst (1960-1999)" vorgesehen und wird in der Liste von Archivgut mit verlängerter Schutzfrist mit einer Schutzfrist von 50 Jahren geführt (Anhang 3 VBGA). Da für den Fristenlauf das jüngste Dokument eines Geschäfts oder Dossiers massgebend ist (Art. 10 BGA, Art. 13 Abs. 2 VBGA), fällt das fragliche Archivgut, das aus den Jahren 1975 bis 1990 stammt, gegenwärtig noch unter die laufende Schutzfrist von 50 Jahren, was denn vom Beschwerdeführer auch nicht bestritten wird.

6.

Gemäss Art. 15 Abs. 1 BGA und Art. 20 Abs. 4 VBGA richtet sich die Auskunfterteilung und Einsichtgewährung an die Betroffenen während laufender Schutzfrist nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1; vgl. ROBERT BÜHLER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, Basler Kommentar [nachfolgend: BSK DSG/BGÖ], 3. Aufl. 2014, Art. 21 N. 31, BELSER/NOUREDDINE, in: Belser/Epiney/Waldmann [Hrsg.], Datenschutzrecht [nachfolgend: Datenschutzrecht], 2011, § 8 N. 114, JÖHRI, in: Handkommentar DSG, Art. 21 N. 12).

Nach Art. 8 DSG kann jede Person vom Inhaber einer Datensammlung Auskunft darüber verlangen, ob Daten über sie bearbeitet werden (Abs. 1). Der Inhaber der Datensammlung muss der betroffenen Person namentlich alle über sie in der Datensammlung vorhandenen Daten einschliesslich der

verfügbaren Angaben über die Herkunft der Daten mitteilen (Abs. 2 Bst. a). Vorbehältlich den nachfolgend zu prüfenden Ausnahmebestimmungen steht dem Beschwerdeführer somit dem Grundsatz nach ein voraussetzungsloses, direktes Auskunftsrecht in seine beim BAR befindlichen Daten zu.

7.

Das Auskunftsrecht nach Art. 15 Abs. 1 BGA i.V.m. Art. 8 DSG gilt nicht uneingeschränkt. Gemäss Art. 9 DSG kann der Inhaber der Datensammlung unter anderem die Auskunft verweigern, einschränken oder aufschieben, soweit überwiegende Interessen Dritter entgegenstehen, ebenso, soweit es wegen überwiegender öffentlicher Interessen, insbesondere der inneren oder äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft, erforderlich ist (BGE 125 II 473 E. 4c, 125 II 225 E. 2; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6603/2013 vom 1. Oktober 2014 E. 5.2 und A-5176/2012 vom 28. Februar 2013 E. 3.2; GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 9 N. 14 ff., DAVID ROSENTHAL, in: Handkommentar DSG, Art. 9 N. 6 ff.). Das BAR kann überdies gestützt auf die spezialgesetzliche Grundlage von Art. 15 Abs. 2 BGA die Auskunfterteilung aufschieben oder einschränken, wenn sie mit einer rationellen Verwaltungsführung nicht vereinbar ist (vgl. auch Art. 20 Abs. 3 VBGA).

Mit Ausnahme, wo ein formelles Gesetz eine Einschränkung der Auskunft vorsieht (Art. 9 Abs. 1 Bst. a DSG), ist bei der Bemessung der Einschränkung in jedem Fall eine Abwägung zwischen dem Anspruch der auskunftsberechtigten Person und den entgegengesetzten, berechtigten Interessen des Inhabers der Datensammlung vorzunehmen. Dabei ist für jeden einzelnen Datenträger zu prüfen, welches Interesse überwiegt. Grundsätzlich gilt, je schützenswerter die Personendaten sind und je grösser das Interesse der auskunftsberechtigten Person an der vollständigen Auskunft ist, desto überwiegender müssen die Interessen an der Einschränkung zu Tage treten (GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 9 N. 8; vgl. zum Ganzen BGE 125 II 473 E. 4c; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6603/2013 vom 1. Oktober 2014 E. 5.2, A-3764/2008 vom 18. Dezember 2008 E. 8.1, A-3181/2008 vom 18. Juli 2008 E. 3.3 und A-7368/2006 vom 10. Juli 2007 E. 4.4). Die Auskunft darf nur so weit beschränkt werden, als dies wirklich unerlässlich ist (Botschaft des Bundesrates zum DSG vom 23. März 1988, BBl 1988 II 413, S. 455, nachfolgend: Botschaft DSG).

8.
Im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist somit zu prüfen, ob und welche Gründe einer Einsicht in das Archivgut entgegenstehen könnten. Wie dargetan, findet das Akteneinsichtsrecht an berechtigten Interessen Dritter, an überwiegenden öffentlichen Interessen des Staates sowie an der Vereinbarkeit mit einer rationellen Verwaltungsführung seine Grenzen.

8.1

8.1.1 Gegen die Offenlegung bringt die Vorinstanz einerseits vor, das umfangreiche Dossier enthalte zahlreiche sensible Daten von Dritten, die zu schützen seien. Von Seiten Dritter würde keine Einwilligung für die Weitergabe der Daten vorliegen und deren heutiger Aufenthaltsort dürfte sich aufgrund des Zeitablaufs auch nicht mehr ohne unverhältnismässigen Aufwand ermitteln lassen. Zugleich müsste in jedem Einzelfall abgeklärt werden, ob in Bezug auf Dritte allenfalls hängige Verfahren oder nachrichtendienstliche Informationsquellen durch die Einsichtnahme gefährdet werden könnten.

8.1.2 Dem hält der Beschwerdeführer entgegen, offenkundig handle es sich um sehr alte Akten, was die von der Vorinstanz geltend gemachten Interessen gegen die Einsichtnahme stark relativieren würde. Hinsichtlich der Daten seiner früheren Klienten sei zu berücksichtigen, dass er bereits im Rahmen seiner damaligen Anwaltstätigkeit weitreichende Kenntnisse über die diesbezüglichen Zusammenhänge und der darin involvierten Personen erhalten habe. Soweit in den von der Vorinstanz vorgebrachten Umständen dennoch überwiegende Drittinteressen zu erblicken seien, wäre diesen durch Anonymisieren und Einschwärzen bestimmter Passagen Rechnung zu tragen.

8.1.3 Nach Art. 9 Abs. 1 Bst. b DSG kann der Inhaber der Datensammlung die Auskunft verweigern, einschränken oder aufschieben, soweit es wegen überwiegender Interessen Dritter erforderlich ist. Allfälligen Drittinteressen im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. b DSG kann unter Umständen durch Abdecken des Namens des betroffenen Dritten Genüge getan werden. Ist dies nicht möglich, ist zwischen den Interessen des Dritten und der um Auskunft ersuchenden Person abzuwägen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6603/2013 vom 1. Oktober 2014 E. 5.2.2 mit Hinweisen; GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 9 N. 21).

Das vorliegende Archivgut enthält zahlreiche sensible Daten Dritter, darunter auch besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSG und Persönlichkeitsprofile im Sinne von Art. 3 Bst. d DSG. Die betroffenen Drittpersonen haben bis zum heutigen Tag ein schutzwürdiges Interesse daran, dass ihre Daten – ohne ihr Einverständnis – nicht eingesehen werden können (vgl. IVO SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen von Bund und Kantonen, 2001, S. 166). In dem Sinne hat denn auch der Verordnungsgeber die verlängerte Schutzfrist von 50 Jahren für den Datenbestand vorgesehen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-127/2014 vom 13. Oktober 2014 E. 4.4). Des Weiteren handelt es sich vorliegend, soweit ersichtlich, nicht um sog. Personen der Zeitgeschichte, bei denen in der Regel von einem geringeren Schutzbedarf ausgegangen werden kann (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-127/2014 vom 13. Oktober 2014 E. 4.3 mit Hinweisen). Eine Einschränkung des Einsichtsrechts drängt sich daher zwingend auf, zumal angesichts der Vielzahl der betroffenen Dritten sowie der von der Vorinstanz vorgebrachten weiteren Hinderungsgründe das Einholen von Einverständniserklärungen kein gangbarer Weg darstellt. Die Einschränkung des Einsichtsrechts hat – entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers – auch für personenbezogene Daten früherer Klienten zu gelten. Denn erstens lässt sich heute nicht mehr im Einzelnen ermitteln, für wen, über welchen Zeitraum sowie zu welchem Zweck der Beschwerdeführer von 1975 bis 1990 Mandate ausgeübt hat. Dies gilt umso mehr, als sich eine solche Sachverhaltserhebung mit der Achtung des Anwaltsgeheimnisses kaum vereinbaren liesse. Zweitens ist es offenkundig, dass eine berufliche Rechtsvertretung kein sachlich und zeitlich unbeschränktes Zugangsrecht zu Personendaten der ehemaligen Klientschaft beanspruchen kann, sondern auch diesbezüglich die Einsicht der Einwilligung bedarf, wenn wie vorliegend das Schutzinteresse Dritter überwiegt. In Rücksicht auf die schutzwürdigen privaten Interessen kann dem Beschwerdeführer somit keine unbeschränkte Einsicht in die im Archivgut enthaltenen Daten Dritter gewährt werden.

8.2

8.2.1 Andererseits führt die Vorinstanz Staatsschutzinteressen gegen die Einsichtnahme an. Es sei zu befürchten, so die Vorinstanz in der Begründung, dass bei einer Einsichtnahme direkt oder indirekt Rückschlüsse auf nachrichtendienstliche sowie polizeiliche Quellen, Vorgehensweisen, Ermittlungsansätzen und Erkenntnisse möglich seien, die in wesentlichen Belangen bis zum heutigen Tag sicherheitsrelevant seien. Namentlich könnten mit einer Einsichtsgewährung ausländische Ermittlungen von

nach dortigem Recht unverjährbaren Straftaten und nach bis heute flüchtigen Personen gefährdet oder zumindest gestört werden. Meldungen ausländischer Sicherheitsorgane stünden ferner immer unter dem Vorbehalt, dass eine Weitergabe ausschliesslich mit ihrer Zustimmung erfolgen dürfe. Bei einer ungenügenden Wahrung des Quellenschutzes von Meldungen ausländischer Nachrichtendienste würde die auf Vertrauen basierende internationale Zusammenarbeit nachhaltig beeinträchtigt werden, was ein beträchtliches Sicherheitsrisiko für die Schweiz schaffen würde. Diese Daten müssten vollständig abgedeckt werden, da beispielsweise schon alleine die verwendete Sprache Rückschlüsse auf die Herkunft zulasse.

8.2.2 Der Beschwerdeführer stellt sich hingegen auf den Standpunkt, die betreffenden Daten hätten keine aktuelle Relevanz mehr, ansonsten wären sie von den zuständigen Bundesbehörden nicht dem BAR angeboten worden. Darauf deuteten auch die Vorbringen der Vorinstanz hin, für die Aufbereitung des Dossiers bedürfe es fundierter Kenntnisse über die damaligen Vorgänge und deren Umfeld, welche heute nicht mehr ohne Weiteres vorhanden seien. Die vorgebrachte Verfahrensgefährdung im Hinblick auf die Verfolgung unverjährbarer Straftaten und bis heute flüchtiger tatverdächtiger Personen überzeuge ebenfalls nicht. Die Relevanz dieser Erkenntnisse könne nicht sehr hoch sein, andernfalls wären sie schon längst in entsprechende Strafverfahren eingeflossen. In Bezug auf die flüchtigen Personen sei wohl davon auszugehen, dass sie sich über die Strafverfolgung im Klaren seien, ansonsten wären sie nicht flüchtig. In einem rechtstaatlich geführten Strafverfahren seien der beschuldigten Person die Verdachtsmomente schliesslich ohnehin vorzuhalten, weshalb auch diesbezüglich ein Interesse an der Geheimhaltung derart alter Erkenntnisse nicht erkennbar sei.

8.2.3 Ein Bundesorgan kann die Auskunft verweigern, einschränken oder aufschieben, soweit es wegen überwiegender öffentlicher Interessen, insbesondere der inneren oder äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft, erforderlich ist (Art. 9 Abs. 2 Bst. a DSG) oder die Auskunft den Zweck einer Strafuntersuchung oder eines andern Untersuchungsverfahrens in Frage stellt (Art. 9 Abs. 2 Bst. b DSG). Eine Auskunftverweigerung ist etwa möglich, wenn Personen Einblick in Datensammlungen der Bundesanwaltschaft nehmen wollen und mit der Erteilung der Auskunft Ermittlungsergebnisse und -methoden aufgedeckt würden (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6603/2013 vom 1. Oktober 2014 E. 5.2.3; GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 9 N. 23; SCHWEGLER, a.a.O., S. 176 ff.).

Der Begriff der äusseren Sicherheit schliesst sowohl die Pflege völkerrechtlicher Verpflichtungen als auch die Pflege guter Beziehungen zum Ausland mit ein (Botschaft DSG, S. 455). Bei der Beurteilung, ob das Auskunftsrecht aus überwiegenden öffentlichen Interessen eingeschränkt werden darf, kommt der Behörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zu (BGE 125 II 225 E. 4a; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1711/2007 vom 8. November 2007 E. 6.2 und A-7368/2006 vom 10. Juli 2007 E. 4.4.2; WALDMANN/BICKEL, in: Datenschutzrecht, § 12 N. 146).

Vorliegend erscheinen die Vorbringen des Beschwerdeführers zumindest teilweise berechtigt. In der Tat ist nicht ersichtlich, inwiefern ein überwiegendes Geheimhaltungsinteresse in Bezug auf frühere nachrichtendienstliche oder polizeiliche Methoden bestehen sollte, die heute als klar überholt gelten müssen und infolge geänderter rechtlicher, politischer oder technischer Rahmenbedingungen nicht mehr der gelebten Behördenpraxis entsprechen. In diesem Umfang ist eine Einschränkung des Einsichtsrechts nicht gerechtfertigt. Soweit im Archivgut diverse Ermittlungsergebnisse über bis heute flüchtige Personen zu finden sind, ist dem Beschwerdeführer zwar ebenfalls dahingehend zuzustimmen, dass die Offenlegung zum heutigen Zeitpunkt wohl kaum noch geeignet wäre, laufende Ermittlungen oder allfällige spätere Strafverfahren ernsthaft zu gefährden. Die Frage kann jedoch im Ergebnis offenbleiben, da in diese Daten schon aufgrund überwiegender Interessen der betroffenen Drittpersonen keine Einsicht zu gewähren ist. Daten über strafrechtliche Verfolgungen sind nach Art. 3 Bst. c Ziff. 4 DSG als besonders schützenswerte Personendaten zu qualifizieren (vgl. vorstehend E. 8.1.3).

Die Vorinstanz hat hingegen überzeugend dargelegt, dass aus dem Archivgut sich unter anderem Erkenntnisse über die nationale und internationale Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden und deren Arbeitsweise gewinnen lassen. Dem von der Vorinstanz eingereichten Amtsbericht lässt sich entnehmen, dass auch heute noch die Einsichtnahme in das strittige Dossier insoweit zu einer Gefährdung der Sicherheit der Schweiz führen kann, mithin ein öffentliches Interesse an der Einsichtsverweigerung besteht. Dies gilt in besonderem Masse für Daten internationaler Herkunft. Eine Offenlegung sensibler Informationen bzw. Quellen könnte die internationale Zusammenarbeit nachhaltig gefährden. Für das vorliegende Archivgut ist nicht umsonst eine verlängerte Schutzfrist von 50 Jahren vorgesehen. Es ist deshalb mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass wegen schutzwürdiger öffentlicher Interessen eine Einschränkung des Einsichtsrechts zu Lasten des Beschwerdeführers angezeigt ist.

9.
Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass dem Beschwerdeführer nicht unbesehen Einsicht in das Archivgut gewährt werden kann. In Würdigung der besonderen Betroffenheit des Beschwerdeführers (vgl. vorstehend E. 4.2) wäre es indes unverhältnismässig, die Einsichtnahme vollständig zu verweigern, sondern in Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes bedarf jedes einzelne Aktenstück einer gesonderten Prüfung und sorgfältigen Abwägung der sich widerstreitenden Interessen. Hierbei bietet sich folgendes Prüfschema an: In einem ersten Schritt ist pro Aktenstück zu eruieren, ob die Offenlegung überhaupt überwiegende private oder öffentliche Interessen tangiert. In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob ein hinreichender Schutz mittels Anonymisieren oder Abdecken der entsprechenden Stellen erreicht werden kann. Hilfsweise könnte auch in Bezug auf einzelne besonders sensitive Daten mit Zusammenfassungen gearbeitet werden. Erst wenn all diese milderen Massnahmen ausgeschöpft sind, ist die Einsicht in das betreffende Dokument vollständig zu verweigern. Ein solches Vorgehen trägt der vom Beschwerdeführer angestrebten Transparenz bestmöglich Rechnung. Die Aufarbeitung des Dossiers zur Einsicht gemäss dem soeben Ausgeführten obliegt der Vorinstanz als Fachbehörde. Es kann nicht Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts sein, die unterlassene Interessenabwägung nachzuholen und sich überdies, soweit erforderlich, mit der Bundesanwaltschaft zu koordinieren. Dies gilt umso mehr, als Entscheidungen zu treffen sind, bei denen der Vorinstanz ein gewisser Beurteilungsspielraum zusteht.

10.
Zu klären bleibt abschliessend die Frage, ob eine solche Aufarbeitung des Archivguts einen unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand verursachen würde und deshalb die Einsicht vollständig zu verweigern ist.

10.1 Die Vorinstanz führt aus, bei dieser Aktenlage würde eine sachgerechte Aufarbeitung es erfordern, dass jede Seite des umfangreichen Dossiers von mehr als 1'700 Seiten minutiös auf eine mögliche Freigabe geprüft werden müsste, was fundierte Kenntnisse über die damaligen Vorgänge und deren Umfeld voraussetze. Das Wissen dürfte heute nicht mehr ohne Weiteres vorhanden sein und müsste teilweise wieder erarbeitet werden. Es sei daher erfahrungsgemäss mit einem geschätzten Verwaltungsaufwand von mehreren Monaten zu rechnen, zumal jede Zugangsverweigerung separat zu begründen wäre. Ein solcher Aufwand für die Bearbeitung eines einzelnen Einsichtsgesuchs sei mit einer rationellen Verwaltungsführung nicht mehr vereinbar. Eine abgedeckte Version des Dossiers

dürfte dem Beschwerdeführer überdies kaum ein Erkenntnisgewinn bringen, weshalb es diesbezüglich auch an einem schutzwürdigen Interesse fehle.

10.2 Der Beschwerdeführer bestreitet indes die Ausführungen der Vorinstanz. Es sei nicht belegt und erscheine auch nicht als plausibel, dass die Aufarbeitung, soweit überhaupt notwendig, auch nur ansatzweise einen derartigen Aufwand verursache, wie dies die Vorinstanz geltend mache.

10.3 Gemäss Art. 15 Abs. 2 BGA kann die Auskunfterteilung aufgeschoben oder eingeschränkt werden, wenn die Erteilung der Auskunft mit einer rationellen Verwaltungsführung nicht vereinbar ist (vgl. auch Art. 20 Abs. 3 VBGA). Zur ratio legis von Art. 15 Abs. 2 BGA heisst es in der Botschaft, im Archivgut befinde sich eine Vielzahl von Datensammlungen unterschiedlichster Herkunft mit Millionen von Personendaten. Da deren Erschliessungsgrad im Allgemeinen wesentlich tiefer sei als bei aktuellen Datensammlungen, brauche es eine Möglichkeit, das Auskunftsrecht aufzuschieben oder einzuschränken: Betroffene sollten Auskunft nur erhalten, solange die Auskunfterteilung mit einer rationellen Verwaltungsführung vereinbar sei. Auf diese Bestimmung solle nur in Notfällen zurückgegriffen werden. Bedenke man, welchen Aufwand massenweise Auskunfterteilung verursachen könne (z.B. Fichenaffäre), so werde verständlich, dass es einer solchen Einschränkung bedürfe, damit das BAR nicht dem Vorwurf der Rechtsverweigerung ausgesetzt werde oder seine gesamten übrigen Aufgaben nicht mehr erfüllen könne (Botschaft BGA, S. 963 f.). In der Lehre ist der Erlass von Art. 15 Abs. 2 BGA auf Vorbehalte gestossen. Um das Auskunftsrecht als zentrales Element des Datenschutzrechts nicht seiner Wirkung zu berauben, wird insbesondere gefordert, dass auf diese Einschränkung nur in Notfällen zurückzugreifen bzw. der Begriff einer rationellen Verwaltungsführung restriktiv auszulegen sei (JÖHRI, in: Handkommentar DSG, Art. 21 N. 14, BEAT RUDIN, Kollektives Gedächtnis und informationelle Integrität, AJP 3/1998 S. 257). Bei der Beurteilung der Rationalität des erforderlichen Verwaltungshandels müsse insbesondere das Interesse der betroffenen Person an der Auskunft mitberücksichtigt werden (RUDIN, a.a.O., S. 257; vgl. auch BÜHLER, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 21 N. 31).

Vorab lässt sich fragen, ob die Vorinstanz sich überhaupt auf Art. 15 Abs. 2 BGA berufen kann, da der Wortlaut und auch die Ausführungen in den Gesetzesmaterialien ausschliesslich auf das BAR Bezug nehmen. Der Anwendungsbereich der Norm braucht indes mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen nicht abschliessend geklärt zu werden.

Im vorliegenden Fall fehlt es weder an der Erschliessung des Archivguts nach der Person des Beschwerdeführers noch ist das BAR mit einer Flut ähnlicher Einsichtsgesuche belastet. Die Sachlage entspricht daher nicht derjenigen, die der Gesetzgeber bei Erlass von Art. 15 Abs. 2 BGA im Blickfeld hatte. Zweifellos wird jedoch auch die hier fragliche Aufarbeitung des Archivguts einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand mit sich bringen. Im Rahmen der erforderlichen Interessenabwägung ist festzuhalten, dass nicht der gesamte eingangs genannte Aktenumfang von mehr als 1'700 Seiten bzw. knapp fünf Bundesordner für die Einsicht aufgearbeitet werden muss, da das Dossier auch viele Zeitungsberichte sowie Urteile und Behördenkorrespondenz enthält. Zu diesem Teil des Dossiers wurde dem Beschwerdeführer bereits Zugang gewährt. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass Akten dieser Grössenordnung in der Verwaltungspraxis durchaus nicht ungewöhnlich sind und normalerweise innerhalb eines vernünftigen Zeitrahmens bearbeitet werden können. Dabei darf erwartet werden, dass die Vorinstanz über das nötige Fachwissen verfügt, die es für eine sachgerechte Aufarbeitung des Dossiers bedarf. Massgebend ist jedoch im vorliegenden Fall, dass – wie in E. 4.2 dargelegt – dem Interesse des Beschwerdeführers an der Einsichtnahme ein besonders hohes Gewicht beizumessen ist. In Berücksichtigung der Gesamtumstände hat die Vorinstanz daher selbst einen erheblichen Aufwand für die Aufarbeitung des Archivguts auf sich zu nehmen. Sie kann sich dieser Aufgabe nicht unter Berufung auf Art. 15 Abs. 2 BGA entziehen. Anzumerken bleibt, dass die Vorinstanz die Einschränkung der Einsicht zwar im Einzelnen zu begründen hat, angesichts des Umfangs der Akten erscheint es indessen angebracht, soweit möglich, mit Legenden zu arbeiten. Damit lässt sich der Begründungsaufwand deutlich reduzieren.

11.

Zusammenfassend kann dem Begehren des Beschwerdeführers auf vollständige Einsicht in das Archivgut nicht entsprochen werden. Die Vorinstanz hat jedoch für jedes Aktenstück zu prüfen, ob den schützenswerten Drittinteressen sowie den öffentlichen Interesse an der Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit mit milderen Massnahmen Rechnung getragen werden kann. Entsprechend ist die angefochtene Verfügung in teilweiser Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG; vgl. zu den Kriterien im Einzelnen MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 3.193 ff.).

12.

12.1 Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). In der Verwaltungsrechtspflege des Bundes gilt die Rückweisung in der Sache an die Vorinstanz zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid (mit noch offenem Ausgang) praxisgemäss als volles Obsiegen der Beschwerde führenden Partei (vgl. statt vieler BGE 132 V 215 E. 6.1, Urteil des Bundesgerichts 1C_397/2009 vom 26. April 2010 E. 6; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1128/2012 vom 24. Oktober 2012 E. 16.1).

Vorliegend wird die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückgewiesen. Dennoch kann der Beschwerdeführer nicht als vollständig obsiegend betrachtet werden, ist der Verfahrensausgang doch insofern nicht mehr offen, als eine uneingeschränkte Einsicht in das Archivgut nicht zu gewähren ist. Im Ergebnis sind dem Beschwerdeführer um 4/5 reduzierte Verfahrenskosten von Fr. 300.- aufzuerlegen. Vom geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.- sind ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils Fr. 1'200.- zurückzuerstatten. Der Vorinstanz sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

12.2 Der obsiegenden Partei ist für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung und allfällige Auslagen der Partei. Das Gericht setzt die Parteientschädigung aufgrund der eingereichten Kostennote oder, mangels Einreichung einer solchen, aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer gilt als mehrheitlich obsiegend und hat in diesem Umfang Anspruch auf eine Parteientschädigung. Diese ist in Anbetracht des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwands für das vorliegende Beschwerdeverfahren auf Fr. 3'000.- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) festzusetzen und der Vorinstanz zur Zahlung aufzuerlegen.

13.

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet des Datenschutzes sind gemäss Art. 35 Abs. 2 der Verordnung vom 14. Juni 1993

zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG, SR 235.11) dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) bekannt zu geben.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Die Verfügung der Vorinstanz vom 19. März 2013 wird aufgehoben und die Sache zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.
Dem Beschwerdeführer werden reduzierte Verfahrenskosten von Fr. 300.- auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss von Fr. 1'500.- entnommen. Der Restbetrag von Fr. 1'200.- wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat der Beschwerdeführer dem Bundesverwaltungsgericht einen Einzahlungsschein zuzustellen oder seine Kontonummer bekannt zu geben.

3.
Die Vorinstanz wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils für das vorliegende Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu bezahlen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Einschreiben)
– das Generalsekretariat VBS (Gerichtsurkunde)
– den EDÖB

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Jürg Steiger	Flurina Peerdeman

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 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: