

BGer 1C_257/2022 vom 7. Juni 2023

Bundesgericht, 2023-06-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_257_2022

FR: TF 1C_257/2022 du 7 juin 2023

IT: TF 1C_257/2022 del 7 giugno 2023

Erwägungen

E. 1

Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen letztinstanzlichen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts im Zusammenhang mit der Anwendung des Bundesgesetzes vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (BGA; SR 152.1). Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Gemäss Art. 83 lit. a BGG ist die Beschwerde unzulässig gegen Entscheide auf dem Gebiet der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten, soweit das Völkerrecht nicht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt. Dieser Ausschlussgrund ist vorliegend nicht anwendbar, da es nicht um eine Anordnung mit vorwiegend politischem Charakter, d.h. einen eigentlichen "acte de gouvernement", geht (vgl. BGE 137 I 371 E. 1.2; Urteile 1C_222/2018 vom 21. März 2019 E. 1.2, in: ZBl 121/2020 S. 372 und JdT 2019 I S. 132; 1C_370/2013 vom 14. Oktober 2013 E. 1.1, in: ZBl 115/2014 S. 385 und RDAF 2015 I S. 266; je mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt, zumal ihrem Einsichtsgesuch nicht entsprochen wurde. Sie ist daher nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerdeerhebung berechtigt.

Auf die fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

E. 2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten, einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem und kommunalem Recht, prüft es jedoch nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Dabei gelten qualifizierte Begründungsanforderungen. Soweit diese nicht eingehalten sind, ist auf die Rügen nicht einzutreten (zum Ganzen: BGE 147 II 44 E. 1.2 mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführerin macht unter anderem geltend, die Einsichtsverweigerung verletze ihr Recht auf Akteneinsicht gemäss Art. 29 Abs. 2 BV , begründet dies jedoch nicht näher. Sie legt insbesondere nicht dar, inwiefern das Recht auf Akteneinsicht vorliegend betroffen ist und inwiefern ihr dieses Verfahrensgrundrecht einen weitergehenden Anspruch auf Zugang zu archivierten Dossiers gewähren würde als die Gesetzgebung über die Archivierung. Auf die Rüge ist nicht einzutreten.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin ersucht um Einsicht in drei im Bundesarchiv abgelegte Dossiers, die alle die sogenannte Crypto-Affäre betreffen. Die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) der Eidgenössischen Räte hat im November 2020 einen Bericht über den Fall Crypto AG veröffentlicht (Fall Crypto AG, Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte vom 2. November 2020, BBl 2021 156; nachfolgend: Bericht GPDel Crypto AG). Aus diesem Bericht ergibt sich insbesondere Folgendes:

Im Februar 2020 gelangten verschiedene Medienhäuser - unter anderem das SRF - in den Besitz des von ausländischen Geheimdiensten erstellten und die Crypto AG betreffenden MINERVA-Berichts. Diese veröffentlichten unter anderem, dass die mittlerweile aufgelöste Crypto AG mit Decknamen MINERVA und Sitz in Steinhausen/ZG im Besitz ausländischer Nachrichtendienste war und "schwache" Chiffriergeräte exportierte, deren Verschlüsselung sich mit einem realistischen Aufwand brechen liess. Der Strategische Nachrichtendienst der Schweiz (SND; heute: Nachrichtendienst des Bundes [NBD]) war ab Herbst 1993 im Besitz von verlässlichen Informationen über die Besitzverhältnisse und Tätigkeiten der Crypto AG.

Die Bundespolizei (BuPo; im Jahr 1999 ins fedpol eingegliedert) beschäftigte sich ihrerseits mehrmals zwischen 1977 und 1997 mit der Crypto AG, insbesondere im Zusammenhang mit der Affäre Bühler in den 1990er-Jahren. Nach einer neunmonatigen Inhaftierung im Iran kehrte Hans Bühler, Verkaufsingenieur bei der Crypto AG, im Januar 1993 in die Schweiz zurück und erhob öffentlich den Vorwurf der absichtlichen Manipulierung von Chiffriergeräten der Crypto AG. In den Jahren 1993 und 1994 nahm die BuPo diesbezüglich sowie bezüglich der Besitzverhältnisse der Crypto AG Abklärungen auf. Dabei befragte sie unter anderem Hans Bühler sowie 20 weitere aktive und ehemalige Mitarbeiter der Crypto AG.

Die streitgegenständlichen Dossiers betreffen die Abklärungen der Bundespolizei in den 1990er-Jahren im Zusammenhang mit der Affäre Bühler und der Crypto AG. Sie liegen dem Bundesgericht vor.

E. 3.2

Die GPDel kommt in ihrem Bericht mit Blick auf die Abklärungen der Bundespolizei in den 1990er-Jahren zum Schluss, dass diese nach dem verfügbaren Informationsstand korrekt durchgeführt worden seien und deshalb keinen Anlass zu Beanstandungen geben würden. Es bestünden keine Anhaltspunkte, wonach die Abklärungen durch politische Instanzen in der Schweiz behindert oder beeinflusst bzw. bestimmte Sachverhalte bewusst nicht oder nur oberflächlich untersucht worden seien (Bericht GPDel Crypto AG, S. 19, Ziff. 3.2).

Die Beschwerdeführerin hegt hingegen Zweifel an der Ernsthaftigkeit der von der Bundespolizei durchgeführten Befragungen, unter Hinweis auf den MINERVA-Bericht. Sie möchte im Wesentlichen die Frage klären, ob die damaligen Untersuchungen der BuPo in rechtsstaatlich bedenklicher Weise durch politische Interessen beeinflusst worden sind.

E. 3.3

Der NDB sowie die Vorinstanz haben das Einsichtsgesuch unter Berufung auf überwiegende öffentliche und private Interessen abgewiesen. Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Entscheid der Vorinstanz verletze Art. 16 Abs. 3 und Art. 17 BV, Art. 10 EMRK, Art. 29 Abs. 2 BV sowie Art. 13 Abs. 1 BGA und Art. 18 Abs. 3 der

Verordnung zum Bundesgesetz über die Archivierung vom 8. September 1999 (VBGA; SR 152.11) .

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Vorinstanz die Bundesgesetzgebung zur Archivierung (E. 4-8) oder die Grundrechte der Beschwerdeführerin (E. 9) verletzt hat.

E. 4.1

Gemäss Art. 9 Abs. 1 BGA steht das Archivgut des Bundes der Öffentlichkeit nach Ablauf einer Schutzfrist von 30 Jahren unter Vorbehalt der Artikel 11 und 12 BGA unentgeltlich zur Einsichtnahme zur Verfügung. Unterlagen, welche bereits vor ihrer Ablieferung an das Bundesarchiv öffentlich zugänglich waren, bleiben auch weiterhin öffentlich zugänglich (Art. 9 Abs. 2 BGA)

Vorliegend ist unbestritten, dass das interessierende Archivgut vor seiner Ablieferung nicht öffentlich zugänglich war und somit einer Schutzfrist untersteht.

E. 4.2

Die Schutzdauer beträgt in der Regel 30 Jahre (Art. 9 Abs. 1 BGA) bzw. 50 Jahre bei Archivgut, das nach Personennamen erschlossen ist und besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthält (Art. 11 BGA). Art. 12 Abs. 1 BGA ermächtigt zudem den Bundesrat, zeitlich befristet die Einsichtnahme in Archivgut nach Ablauf der Schutzfrist zu beschränken oder zu untersagen, wenn bei bestimmten Kategorien von Archivgut ein überwiegendes schutzwürdiges öffentliches oder privates Interesse gegen die Einsichtnahme durch Dritte besteht. Gemäss Art. 14 Abs. 2 VBGA beträgt die verlängerte Schutzfrist bei Kategorien von Archivgut in der Regel insgesamt 50 Jahre. Nach Art. 14 Abs. 3 VBGA liegt ein überwiegendes schutzwürdiges öffentliches Interesse gegen die Einsichtnahme vor, wenn die Akteneinsicht geeignet ist, die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden (lit. a), die Beziehung zu ausländischen Staaten, internationalen Organisationen oder zwischen dem Bund und den Kantonen dauernd zu beeinträchtigen (lit. b) oder die Handlungsfähigkeit des Bundesrats schwerwiegend zu beeinträchtigen (lit. c). Die Bestände mit besonderer Schutzfrist nach Art. 12 Abs. 1 BGA sind in Anhang 3 VBGA aufgeführt (Art. 14 Abs. 5 VBGA).

Die Dossiers mit der Signatur "E4268-06" sind der Kategorie "Bundesamt für Polizei: Ablage Registratur (2000-) " zugeordnet und gemäss Anhang 3 VBGA einer verlängerten Schutzfrist unterstellt. Für die Unterlagen der Hauptgruppe 1 (Vorgangskategorien) beträgt die verlängerte Schutzfrist 50 Jahre; für die Ablieferung 2014/25 beträgt die verlängerte Schutzfrist 80 Jahre (vgl. Bemerkungen zur Signatur E4268-06 im Anhang 3 VBGA). Gemäss Feststellungen der Vorinstanz ist das Dossier 2007/112#22 der Hauptgruppe 1 zugeteilt und untersteht somit einer verlängerten Schutzfrist von 50 Jahren; die Dossiers 2014/25#108 und 2014/25#109 unterstehen als Teil der Ablieferung 2014/25 einer verlängerten Schutzfrist von 80 Jahren. Die Beschwerdeführerin bestreitet dies nicht und somit auch nicht, dass alle streitgegenständlichen Dossiers im heutigen Zeitpunkt noch unter der Schutzfrist stehen.

E. 4.3

Gemäss Art. 13 Abs. 1 BGA können die abliefernden Stellen auf Antrag des Bundesarchivs bereits vor Ablauf der Schutzfrist einzelnen Personen die Einsichtnahme in Archivgut gewähren, wenn keine gesetzlichen Vorschriften entgegenstehen (lit. a) und keine überwiegenden schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (lit. b)

oder - nach Art. 18 Abs. 3 lit. c VBGA - wenn es sich um eine nicht-personenbezogene Nachforschung nach Art. 11 Abs. 3 BGA handelt.

E. 5

Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, die Vorinstanz habe zu Unrecht erwogen, es sei beim vorliegenden Einsichtsgesuch keine eigentliche Interessenabwägung vorzunehmen.

E. 5.1

Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt und die Beschwerdeführerin auch nicht bestreitet, bedeutet die Zugehörigkeit eines Archivdossiers zu einer gemäss Art. 12 Abs. 1 BGA definierten Kategorie nicht per se, dass in jedem konkreten Fall auch tatsächlich überwiegende öffentliche oder private Geheimhaltungsinteressen vorliegen. Zum einen führt die Einteilung in Kategorien unvermeidlicherweise zu einer gewissen Pauschalisierung: So genügt es, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung einer gewissen Kategorie bestehen, um alle dazugehörigen Dossiers einer verlängerten Schutzfrist zu unterstellen (vgl. auch Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation von Nationalrätin Semadeni, Massive Zunahme gesperrter Akten im Bundesarchiv, NR 14.3871). Zum anderen können sich öffentliche oder private Geheimhaltungsinteressen über die Zeit, d.h. während der Schutzfrist, ändern, nicht zuletzt dann, wenn Akten bereits anderweitig (z.B. in illegaler Weise) veröffentlicht wurden. Schliesslich sieht Art. 13 Abs. 1 BGA explizit die Möglichkeit einer Einsichtnahme in Archivgut vor Ablauf der in Art. 12 Abs. 1 BGA festgelegten Schutzfrist vor: Es kann also möglich sein, dass die überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen, die zu einer Verlängerung der Schutzfrist für eine Dokumentenkategorie geführt haben, in Bezug auf ein der Kategorie zugeordnetes Archivdossier nicht oder nicht mehr vorliegen. Daraus ergibt sich, dass die konkreten Geheimhaltungsinteressen überprüft werden müssen, wenn ein Gesuch um Einsicht in ein Archivdossier gestellt wird, das einer nach Art. 12 Abs. 1 BGA verlängerten Schutzfrist untersteht.

E. 5.2

Es stellt sich jedoch die Frage, ob eine Einsichtnahme in jedem Fall ausgeschlossen ist, wenn feststeht, dass jene öffentlichen Interessen, die gemäss Art. 14 Abs. 3 VBGA zu einer Verlängerung der Schutzfrist geführt haben, auch in Bezug auf das konkrete Dossier vorliegen.

Die Vorinstanz bejahte dies. Der Verordnungsgeber habe in Art. 14 Abs. 3 VBGA bereits definiert, welche Geheimhaltungsinteressen er für schützenswert und im Verhältnis zu allfälligen Einsichtsinteressen für überwiegend halte. Seien solche Interessen im konkreten Einzelfall gegeben, sei gleichzeitig auch gesagt, dass der Einsicht entgegenstehende Geheimhaltungsgründe im Sinne von Art. 13 Abs. 1 lit. b BGA vorliegen würden. Eine eigentliche Interessenabwägung sei nicht mehr vorzunehmen.

Die Beschwerdeführerin hält dagegen, es sei zwingend eine Interessenabwägung im Einzelfall durchzuführen. Die Tatsache, dass für eine bestimmte Dokumentenkategorie die Schutzfrist verlängert worden sei, spreche zwar für das Vorliegen öffentlicher oder privater Geheimhaltungsinteressen; diese seien aber nicht zwingend überwiegend.

E. 5.3

Der Verordnungsgeber hat in Art. 14 Abs. 3 VBGA ("Verlängerte Schutzfrist") festgehalten, welche öffentlichen Interessen er für den Entscheid über die verlängerte Schutzfrist für überwiegend hält. Wenn eines dieser öffentlichen Interessen vorliegt, kann die Schutzfrist verlängert werden. Dagegen werden weder in Art. 13 BGA ("Einsichtnahme während der Schutzfrist") noch in Art. 18 VBGA ("Bewilligung der Einsicht während der Schutzfristen") konkrete öffentliche Geheimhaltungsinteressen aufgeführt, die in jedem Fall die Einsichtsinteressen überwiegen; die Rede ist lediglich von "überwiegenden schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen" an der Geheimhaltung.

Der Bundesrat hat einige besonders schützenswerte öffentliche Interessen in Art. 14 Abs. 3 VBGA festgeschrieben. Wenn in Bezug auf ein konkretes Dossier eines der in Art. 14 Abs. 3 VBGA aufgelisteten öffentlichen Geheimhaltungsinteressen vorliegt, ist sehr wahrscheinlich, dass die Einsicht in das Dossier aufgrund überwiegender entgegenstehender Interessen verweigert werden muss. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass je nach Inhalt der Akten ein noch höher zu gewichtigendes Einsichtsinteresse vorliegt, insbesondere ein besonderes Informationsinteresse der Öffentlichkeit.

Entgegen den vorinstanzlichen Ausführungen ist mit der Beschwerdeführerin festzuhalten, dass in Bezug auf das konkrete Dossier eine Abwägung zwischen den öffentlichen oder privaten Interessen an der Geheimhaltung einerseits und den Einsichtsinteressen andererseits vorzunehmen ist; nur wenn gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. a BGA gesetzliche Vorschriften der Einsicht entgegenstehen, erübrigt sich eine Interessenabwägung.

E. 5.4

Diese Schlussfolgerung hat jedoch keine Auswirkung auf die Rechtmässigkeit des Entscheids der Vorinstanz. Diese hat nämlich entgegen ihren eigenen Ausführungen eine Interessenabwägung vorgenommen (vgl. unten E. 7.4).

E. 6.1

Bezüglich der öffentlichen Interessen an der Geheimhaltung führt die Vorinstanz aus, es könne zwar aufgrund der Medienberichterstattung und des Berichts der Geschäftsprüfungsdelegation davon ausgegangen werden, dass die Crypto AG im Auftrag ausländischer Geheimdienste bis 2018 manipulierte Verschlüsselungsgeräte hergestellt und weltweit an über 100 Staaten verkauft habe. Ein Bekanntwerden weiterer Details, insbesondere in Bezug auf die Funktionsweise der Operation sowie die involvierten Personen und Quellen, könnte hingegen unter Umständen auch Rückschlüsse auf den heutigen Modus Operandi der Geheimdienste zulassen. Unter diesen Umständen und angesichts der Bedeutung der weltweiten Operation sei dieser aus Sicht der ausländischen Geheimdienste weiterhin ein hohes Geheimhaltungsinteresse zuzusprechen.

Auch im schweizerischen Kontext würden die Akten einen erheblichen nachrichtendienstlichen Charakter aufweisen und deshalb zu den besonders sensiblen Bereichen staatlicher Tätigkeiten zählen. Die Befragungen der Bundespolizei und weitere Nachforschungen seien hinsichtlich des Verdachts des verbotenen Nachrichtendienstes und teilweise auf der Grundlage von Informationen ausländischer Partnerdienste durchgeführt worden. Zudem enthielten die Akten nicht nur Namen von Personen, die als Auskunftspersonen für nachrichtendienstliche Zwecke anzusehen seien. In Bezug auf einen spezifischen Zeitraum seien auch detaillierte Informationen enthalten, welche Länder in welchem Umfang Chiffriergeräte von der Crypto AG bezogen hätten.

Bezüglich der unbekanntenen Auskunftspersonen und der ausländischen Partnerdienste könne sich der NDB auf den Quellenschutz berufen, wonach nachrichtendienstliche Quellen sicherzustellen und deren Anonymität zu wahren sei (Art. 35 des Bundesgesetzes vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst [NDG]; SR 121). Die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Staaten beruhe sodann auf Freiwilligkeit, für welche wiederum entscheidend sei, dass sich die Staaten auf die vertrauliche Behandlung der von ihnen weitergegebenen Informationen verlassen könnten. Es sei üblich, dass archivierte nachrichtendienstliche Akten der Öffentlichkeit für eine längere Periode verschlossen blieben. Bei einer frühzeitigen Einsichtgewährung sei mit einem Vertrauensverlust seitens der partnerschaftlichen Dienste zu rechnen. Eine solche Einsichtnahme sei auch nicht im Sinne der Staaten, welche Geräte von der Crypto AG bezogen hätten und damit unter Umständen von Sicherheitslücken betroffen gewesen seien. Es würden somit Anhaltspunkte vorliegen, dass eine Bekanntgabe der in Frage stehenden Informationen zu einer dauerhaften Beeinträchtigung von ausländischen Beziehungen führen würde. Zudem habe es auch Auswirkungen auf die Sicherheit der Schweiz, wenn diese von ausländischen Nachrichtendiensten und Sicherheitsbehörden als unsichere Partnerin betrachtet werde. Es bestehe demnach ein erhebliches öffentliches Interesse an einer Geheimhaltung.

E. 6.2

Die dagegen erhobenen Einwände der Beschwerdeführerin überzeugen nicht. Sie macht zunächst geltend, viele Tatsachen im Zusammenhang mit der Affäre rund um die ehemalige Crypto AG seien aufgrund der medialen Aufarbeitung bereits publik. Dies, wie auch der Umstand, dass seit der Erstellung der Akten mehr als 25 Jahre vergangen seien, würden gegen das Vorliegen von Geheimhaltungsinteressen sprechen bzw. diese seien sehr gering.

Mit dieser Argumentation verkennt die Beschwerdeführerin, dass es vorliegend nicht direkt um Informationen im Zusammenhang mit der Crypto-Affäre geht, die in der Öffentlichkeit bereits bekannt sind, sondern um jene Informationen, die (noch) geheim sind, insbesondere solche über oder von ausländischen Partnerdiensten, über involvierte Personen oder über jene Länder, die Chiffriergeräte von der Crypto AG bezogen haben (vgl. auch unten E. 6.3). Mit ihrem Argument vermag die Beschwerdeführerin auf jeden Fall nicht aufzuzeigen, dass keine Geheimhaltungsinteressen an diesen Informationen bestehen. Im Übrigen wurden die Akten zwar vor mehr als 25 Jahren erstellt; der Themenkomplex der Crypto-Affäre reicht jedoch, wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, bis in die Gegenwart hinein. Der Zeitablauf seit der Erstellung der Akten ist somit in der vorliegenden Konstellation nur sehr beschränkt relevant.

E. 6.3

Die Beschwerdeführerin bringt sodann vor, die Ausführungen der Vorinstanz seien sehr vage und beruhten weitgehend auf Vermutungen und pauschalen Annahmen. So spekuliere die Vorinstanz etwa darüber, dass ein Bekanntwerden weiterer Details "unter Umständen" auch Rückschlüsse auf den heutigen Modus Operandi der Geheimdienste zulasse, erkläre aber nicht genau, was sie damit meine. Auch der generelle Hinweis, wonach es sich um Akten mit erheblichem nachrichtendienstlichem Charakter handle, genüge nicht.

Dazu ist vorab zu bemerken, dass es in der Natur der Sache liegt, die Ausführungen zu den Gründen, wieso in gewisse (geheime) Akten keine Einsicht gewährt werden soll, eher vage zu halten. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass die geheim zu haltende Gegebenheit mit der

Begründung des Rechtsmittelentscheides publik gemacht würde. Der abliefernden Stelle gemäss Art. 13 BGA bzw. den gerichtlichen Instanzen, die den erstinstanzlichen Entscheid überprüfen, obliegt insofern eine Gratwanderung: Bei zu vielen Details besteht das Risiko der indirekten Veröffentlichung der (geheim zu bleibenden) Akten; bei zu wenigen Details besteht das Risiko einer Verletzung der Begründungspflicht. Angesichts dieser Ausgangslage und des relativ dicht begründeten Entscheids der Vorinstanz ist dieser nicht vorzuwerfen, ihre Ausführungen seien zu vage.

In einem Urteil zum Öffentlichkeitsprinzip hielt das Bundesgericht sodann fest, den Behörden komme zwangsläufig ein grosser Interpretationsspielraum zu bei der Beantwortung der Frage, ob eine Bekanntgabe von Informationen die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden oder die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigen kann. Dies sei aufgrund der heiklen Zusammenhänge auch durchaus so gewollt. Als Leitlinie für die Interessenabwägung diene das Kriterium, wie weit es verantwortbar sei, dass über die Bekanntgabe von Informationen an die Öffentlichkeit andere Staaten, natürliche oder juristische Personen oder sonstige Organisationen Zugang zu Wissen erhalten würden, das sich in unerwünschter bzw. für die Schweiz nachteiliger Weise nutzen liesse (Urteil 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.2.1). Diese Überlegungen sind auch auf das vorliegende Einsichtsgesuch nach Archivierungsgesetz anwendbar. In gleicher Weise bedarf es auch hier gewisser Hypothesen bzw. der Annahme unerwünschter Szenarien, die als Folge der Veröffentlichung bestimmter Informationen eintreten könnten, um solche Gefahren zu beurteilen (Urteil 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.2.2).

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin handelt es sich bei den vorinstanzlichen Ausführungen nicht um Spekulationen, das heisst um auf blossen Mutmassungen beruhende Erwartungen. Vielmehr evaluiert die Vorinstanz - in Kenntnis der streitgegenständlichen Akten - die Gefahr, dass das Bekanntwerden weiterer Informationen zur Crypto-Affäre Rückschlüsse auf den heutigen Modus Operandi der Geheimdienste zulassen könnte. In dieser Hinsicht verweist die Vorinstanz nicht nur generell auf den nachrichtendienstlichen Charakter der Akten, sondern legt soweit möglich dar, welche Art von Informationen in den Akten zu finden sind. So enthalten diese nicht nur die Namen und weitere Daten der befragten (Auskunfts-) Personen, sondern auch Abklärungen, die auf Informationen von ausländischen Partnerdiensten beruhen, sowie Informationen darüber, welche Länder in welchem Umfang Chiffriergeräte von der Crypto AG bezogen haben. Es ist nicht von der Hand zu weisen - und die Beschwerdeführerin bestreitet dies denn auch nicht substantiiert -, dass bei Veröffentlichung dieser Informationen das Risiko eines Vertrauensverlustes seitens der Partnerdienste, aber auch seitens der Länder, welche Chiffriergeräte von der Crypto AG bezogen haben, erheblich wäre. Die Vorinstanz hat zu Recht ausgeführt, dass eine Bekanntgabe der Informationen zu einer Beeinträchtigung der internationalen Beziehungen der Schweiz führen und Auswirkungen auf die Sicherheit der Schweiz haben würde, wenn diese von ausländischen Nachrichtendiensten als unsichere Partnerin betrachtet würde. Es besteht zweifellos ein erhebliches öffentliches Interesse an der Minimierung dieser Risiken und so an der Verhinderung der genannten Auswirkungen.

E. 6.4

Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, dem nachrichtendienstlichen Quellenschutz sei primär durch Anonymisierung der Quellen Rechnung zu tragen und nicht durch eine Zugangsverweigerung. Ausserdem handle es sich nicht um eigentliche

"Geheimdienstakten", sondern um polizeiliche Untersuchungsakten. Entgegen der Vorbringen der Vorinstanz sei also nicht die nachrichtendienstliche Informationsbeschaffung im eigentlichen Sinne betroffen; dies bestätige auch der Bericht der GPDel zum Fall Crypto. Eigentliche Geheimdienstakten würden gar nicht im BAR archiviert. Die Tatsache, dass sich die streitgegenständlichen Unterlagen im BAR befänden, spreche gegen deren Qualifikation als "Geheimdienstakten". Diesbezüglich rügt die Beschwerdeführerin auch eine Verletzung des rechtlichen Gehörs: die Vorinstanz habe sich mit letzterem Argument nicht auseinandergesetzt.

Aus den von der Beschwerdeführerin nicht bestrittenen Ausführungen der Vorinstanz zur vor ihr noch streitigen Zuständigkeit des NDB ergibt sich, dass die Bundespolizei in den 1990er-Jahren sowohl gerichtspolizeiliche wie auch präventivpolizeiliche, d.h. nachrichtendienstliche, Funktionen wahrgenommen hat. Statt die interessierenden Akten definitiv der einen oder der anderen Tätigkeit der Bundespolizei zuzuordnen, stellte die Vorinstanz fest, die Akten wiesen aufgrund der Befragungen und der weiteren Informationsbeschaffung zur Aufklärung des Themenkomplexes einen erheblichen nachrichtendienstlichen Charakter auf. Mit anderen Worten würden die betreffenden Akten auch dann einen nachrichtendienstlichen Charakter aufweisen, wenn sie nicht der präventivpolizeilichen, sondern der gerichtspolizeilichen Funktion zugeordnet werden müssten. Mit Blick auf den Inhalt der Akten überzeugen diese Ausführungen der Vorinstanz ohne Weiteres. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin hat die Vorinstanz in diesem Punkt auch nicht deren rechtliches Gehör verletzt; vielmehr hat sie überzeugend dargelegt, dass die Akten einen nachrichtendienstlichen Charakter aufweisen.

Sodann geht der Hinweis der Beschwerdeführerin auf den erwähnten Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation fehl: Der Umstand, dass die Akten im BAR archiviert wurden, kann zwar ausschliessen, dass es sich um eigentliche Geheimdienstakten handelt, nicht jedoch, dass die Akten einen nachrichtendienstlichen Charakter aufweisen.

Schliesslich kann die Frage offengelassen werden, ob sich die Vorinstanz überdies auf den Quellenschutz gemäss Art. 35 Abs. 1 NDG berufen durfte, mithin auf eine gesetzliche Vorschrift gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. a BGA, die der Einsicht entgegensteht. Auch ohne Anrufung des Quellenschutzes besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an der Geheimhaltung der Akten.

E. 6.5

Insgesamt hat die Vorinstanz zu Recht festgehalten, es bestehe ein erhebliches öffentliches Interesse an der Geheimhaltung der streitgegenständlichen Archivgüter.

E. 7.1

Bezüglich der Einsichtsinteressen beruft sich die Beschwerdeführerin als Journalistin des SRF auf die Medienfreiheit gemäss Art. 17 BV und Art. 10 EMRK.

Die Medienfreiheit gehört zu den zentralen Ausprägungen des allgemeinen Grundrechts freier Meinungsäusserung. Ihr normativer Kern ist die Sicherung des ungehinderten Nachrichtenflusses und des freien Meinungsaustauschs. Dies hat in einem demokratischen Rechtsstaat eine wichtige gesellschaftliche und politische Bedeutung. Den Medien kommt als Informationsträger die Funktion eines Bindeglieds zwischen Staat und Öffentlichkeit zu. Zugleich leisten die Medien einen wesentlichen Beitrag zur Kontrolle behördlicher Tätigkeiten (BGE 137 I 209 E. 4.2 ; 137 I 8 E. 2.4 mit Hinweisen). Sie üben in diesem

Sinne ein "Wächteramt" aus (BGE 143 I 194 E. 3.1; 140 IV 108 E. 6.7) bzw. agieren als "chien de garde public" (vgl. z.B. Urteile des EGMR

Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni vom 25. Mai 2021, § 442;

Jecker c. Suisse vom 6. Oktober 2020, § 30; je mit Hinweisen).

Um diese Kontrollfunktion wirksam ausüben zu können, sind die Medien auf möglichst ungehinderten Zugang zu Informationen angewiesen. Der Informationszugang sorgt für Transparenz, was eine demokratische Kontrolle durch das Volk erst ermöglicht. Wird Medien der Einblick in gewisse Bereiche staatlichen Handelns verwehrt, öffnet dies Raum für Spekulationen und fördert das Misstrauen in staatliche Macht (BGE 137 I 209 E. 4.2 ; 137 I 8 E. 2.4). Vom Schutz der Medienfreiheit wird grundsätzlich jede Form der journalistischen Informationsbeschaffung erfasst, unabhängig davon, ob die Informationen allgemein zugänglich sind oder nicht (BGE 137 I 209 E. 4.2 ; 137 I 8 E. 2.4).

E. 7.2

Bezogen auf den vorliegenden Fall führt die Beschwerdeführerin aus, die Einsichtnahme diene der historischen Aufarbeitung und Aufklärung der Geschehnisse rund um die "Cryptoleaks". Bezüglich der Voruntersuchungen der Bundespolizei in den 1990er-Jahren bestehe der Verdacht, dass diese lediglich "pro forma" geführt bzw. den Vorwürfen bewusst nicht nachgegangen worden sei, um eigene nachrichtendienstliche Interessen und solche ausländischer Nachrichtendienste (CIA und BND) zu verfolgen. Es stelle sich die Frage der Rechtsstaatlichkeit des Vorgehens der Bundespolizei, an deren Beantwortung zweifellos ein gewichtiges öffentliches Interesse bestehe. Die Rechtmässigkeit behördlichen Handelns sei ein grundlegender Wert in einer Demokratie, welcher nach besonderer Transparenz verlange. Die Tatsache, dass die GPDel eine Inspektion durchgeführt und die Ergebnisse in ihrem Bericht vom 2. November 2020 veröffentlicht habe (BBI 2021 156), vermöge die demokratische Kontrolle durch die Öffentlichkeit nicht zu ersetzen. Dieser habe bezüglich der Voruntersuchungen der Bundespolizei in den 1990er-Jahren im Übrigen viele Fragen aufgeworfen. Es sei seltsam, dass ein Anfangsverdacht verneint worden sei, obwohl zwei befragte Personen explizit von angeblichen Manipulationen an den Chiffriergeräten berichtet hätten und obwohl die Eigentümer der Crypto AG nicht ermittelt worden seien. Das öffentliche Interesse an der Aufklärung und Aufarbeitung zeige auch die breit abgestützte - jedoch vom Nationalrat abgelehnte - Forderung nach der Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission PUK, die unter anderem die Rolle der Bundesanwaltschaft hätte untersuchen müssen.

E. 7.3

Die Vorinstanz hat ihrerseits festgehalten, das von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Interesse an der Aufarbeitung der Rolle der Bundespolizei im Rahmen der Vorgänge rund um die Crypto AG diene der Kontrolle behördlicher Prozesse und stelle grundsätzlich ein schützenswertes Einsichtsinteresse mit öffentlicher Bedeutung dar.

E. 7.4

Es war somit bereits vor der Vorinstanz und ist auch im vorliegenden Verfahren unbestritten, dass die Beschwerdeführerin wichtige Einsichtsinteressen geltend machen kann.

Während die Vorinstanz jedoch die Geheimhaltungsinteressen für überwiegend hält, macht die Beschwerdeführerin geltend, ihre Einsichtsinteressen seien in der Abwägung stärker zu

gewichten. Zur Begründung führt sie nochmals aus, der Aufarbeitung der Rolle der Bundespolizei rund um die Crypto AG komme ein grosses öffentliches Interesse zu, stellt es jedoch nicht den öffentlichen Geheimhaltungsinteressen gegenüber, die sie für sehr gering bzw. für nicht existent hält. Wie jedoch weiter oben ausgeführt, bestehen im heutigen Zeitpunkt erhebliche öffentliche Interessen an der Geheimhaltung. Eine Veröffentlichung der in den interessierenden Akten enthaltenen Informationen birgt nicht nur die Gefahr einer Beeinträchtigung der internationalen Beziehungen der Schweiz. Sie kann auch Auswirkungen auf die Sicherheit der Schweiz haben, wenn diese von ausländischen Nachrichtendiensten als unsichere Partnerin betrachtet würde und ihr weniger oder keine Informationen mehr anvertraut würden. Zudem hat eine Delegation von Parlamentarierinnen und Parlamentariern, die GPDel, diesen Themenkomplex in Kenntnis aller verfügbarer Akten untersucht und einen Bericht darüber veröffentlicht. Zwar ersetzt dieser die mediale Aufarbeitung des Themas nicht, er vermag jedoch dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit an der Aufklärung der Rolle der Bundespolizei in der Cryptoaffäre zumindest teilweise gerecht zu werden.

Vor diesem Hintergrund ist mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass die Einsichtsinteressen, trotz ihrer in keiner Weise zu unterschätzenden Bedeutung für die Öffentlichkeit, die Geheimhaltungsinteressen nicht zu überwiegen vermögen. Es liegt also kein Fall vor, in dem zwar erhebliche öffentliche oder private Geheimhaltungsinteressen bestehen, das Einsichtsinteresse jedoch aufgrund des Inhalts der Akten noch höher zu gewichten ist (vgl. oben E. 5.3).

E. 7.5

Da somit bereits die öffentlichen Interessen an der Geheimhaltung die Einsichtsinteressen überwiegen, erübrigt es sich abzuklären, ob im vorliegenden Fall - wie die Vorinstanz ausführt und die Beschwerdeführerin bestreitet - auch private Interessen an der Geheimhaltung bestehen.

E. 8

Es bleibt zu prüfen, ob der Beschwerdeführerin Einsicht unter Auflagen oder Bedingungen bzw. Einsicht in teilgeschwärzte Akten zu gewähren ist.

E. 8.1

Gemäss Art. 13 Abs. 3 (2. Satz) BGA kann die Einsichtnahme mit Auflagen und Bedingungen verknüpft werden; insbesondere kann die Anonymisierung von Personendaten verlangt werden.

E. 8.2

Die Vorinstanz führte dazu aus, eine teilweise Einsicht sei nicht gerechtfertigt. Die zahlreichen Schwärzungen von namentlich genannter Privatpersonen sowie von Stellen, deren Bekanntgabe öffentliche Interessen tangieren würden, würden zu einer Verfälschung der Akten führen und es bestehe die Gefahr, dass die Akten nicht mehr in einer sinnvollen Weise nachvollziehbar wären. Das von der Beschwerdeführerin angestrebte Ziel der Transparenz würde damit unterlaufen. Eine gesonderte Verhältnismässigkeitsprüfung für jedes einzelne Aktenstück sei im Übrigen nicht vorzunehmen.

E. 8.3

Die Beschwerdeführerin macht dagegen geltend, die eben dargelegte Begründung der Vorinstanz widerspreche im Kern der Informations- und Medienfreiheit, da mit ihr letztlich jegliche Informationen unter Verschluss gehalten werden könnten. Ausserdem sei nicht ersichtlich, inwiefern eine Schwärzung, insbesondere von schützenswerten Personendaten, zu einer inhaltlichen Verfälschung der Dossiers bzw. der darin enthaltenen Informationen führen sollte.

Diese Einwände überzeugen nicht. Es können grundsätzlich nur jene Informationen geheim gehalten werden, bei denen ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse an der Geheimhaltung besteht (vgl. oben E. 4.3). Wenn jedoch für einen sehr grossen Teil der Akten solche überwiegenden Geheimhaltungsinteressen bestehen, käme es zu einer fast umfassenden Schwärzung der Akten. Dass die Vorinstanz eine teilweise Einsicht in dieser Situation ablehnt, ist nicht zu beanstanden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass in einer anderen Konstellation eine teilweise Einsicht nicht gewährt werden muss. Des Weiteren betreffen die in den streitgegenständlichen Dossiers enthaltenen Akten und Informationen alle die gleichen Vorabklärungen der Bundespolizei (vgl. oben E. 3); sie sind eng miteinander verknüpft. Ein Zugang zu geschwärzten Akten birgt die Gefahr, dass einige Dokumente aus diesem Zusammenhang gerissen werden. Dies führt zwar nicht zu einer inhaltlichen Verfälschung des Dossiers oder der darin enthaltenen Akten, aber zu einer Verfälschung der Zusammenhänge und der Informationen. Die Vorinstanz hat kein Bundesrecht verletzt, indem sie einen teilweisen Zugang ablehnte.

E. 9

Die Beschwerdeführerin macht sodann eine Verletzung der Art. 16 Abs. 3 und Art. 17 BV sowie Art. 10 EMRK geltend.

E. 9.1

Wie bereits oben ausgeführt, ist unbestritten, dass sich die Beschwerdeführerin auf die Medienfreiheit gemäss Art. 17 BV und Art. 10 EMRK berufen kann und dass die Zugangsverweigerung einen Eingriff in dieses Grundrecht bedeutet. Ob vorliegend überdies die Informationsfreiheit nach Art. 16 Abs. 3 BV betroffen ist, kann dahingestellt bleiben, da die Voraussetzungen für deren Einschränkung nach Art. 36 BV dieselben sind wie bei der Medienfreiheit (BGE 141 I 211 E. 3.1 ; 137 I 209 E. 4.2 ; 137 I 8 E. 2.7). Einschränkungen bedürfen demnach einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein und sich als verhältnismässig erweisen.

E. 9.2

Die Beschwerdeführerin bestreitet zu Recht nicht, dass mit der Gesetzgebung über die Archivierung eine formell-gesetzliche Grundlage für den Grundrechtseingriff vorliegt. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin sind jedoch auch die anderen Voraussetzungen erfüllt: Wie bereits ausgeführt, bestehen erhebliche öffentliche Interessen an der Geheimhaltung der interessierenden Akten und somit am Grundrechtseingriff (vgl. oben E. 6). Dieser ist zudem verhältnismässig im engeren Sinne, da die Geheimhaltungsinteressen die Einsichtsinteressen überwiegen (vgl. oben E. 7). Es liegt somit kein unzulässiger Grundrechtseingriff vor.

E. 10

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde unbegründet und abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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