

BVGer A-5290/2016 vom 30. November 2017

Bundesverwaltungsgericht, 2017-11-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-5290_2016

FR: TAF A-5290/2016 du 30 novembre 2017

IT: TAF A-5290/2016 del 30 novembre 2017

Regeste

Datenschutz

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern diese von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt (vgl. Art. 31 VGG). Der angefochtene Entscheid ist eine Verfügung im genannten Sinn und stammt von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Insbesondere kommt Abs. 1 Bst. a dieser Bestimmung nicht zur Anwendung, hat die angefochtene Verfügung doch die Einsichtnahme in Archivgut zum Gegenstand und nicht eine Massnahme zum Schutz der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes (vgl. bereits Rückweisungsentscheid E. 1.1 mit Hinweis). Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

E. 1.2

Zur Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht ist 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 (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Der Beschwerdeführer nahm am vorinstanzlichen Verfahren teil, setzte sich mit seinem ursprünglichen Begehren jedoch nur teilweise durch. Mit seiner Beschwerde macht er geltend, die Vorinstanz gewähre ihm nicht in dem Umfang Einsicht ins Archivgut, wie sie es nach den Vorgaben im Rückweisungsentscheid tun müsste. Damit beruft er sich auf ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung bzw. Änderung der angefochtenen Verfügung. Er ist entsprechend - im zulässigen Umfang (vgl. dazu E. 2.2) - ohne Weiteres zur Beschwerde befugt.

E. 1.3

Die Beschwerde wurde ausserdem frist- und formgerecht eingereicht (vgl. Art. 50 Abs. 1 und 52 Abs. 1 VwVG), weshalb grundsätzlich (vgl. E. 1.2 und 2.2) darauf einzutreten ist.

E. 2.1

Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Er wird durch die Begehren der beschwerdeführenden Partei festgelegt, wobei deren Begehren nicht nach ihrem möglicherweise ungenauen oder untechnischen Wortlaut, sondern nach ihrem erkennbaren wirklichen Sinn auszulegen sind. Er darf im Lauf des Beschwerdeverfahrens weder erweitert noch qualitativ verändert, sondern höchstens verengt und um nicht mehr

streitige Punkte reduziert sowie präzisiert werden (vgl. zum Ganzen Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.8 und 2.213, jeweils mit Hinweisen).

E. 2.2

Wie dargelegt (vgl. Bst. D), stellt der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde nebst dem Begehren auf Aufhebung der angefochtenen Verfügung (Beschwerdebegehren 1) und dem Eventualbegehren auf Rückweisung der Sache an die Vorinstanz (Beschwerdebegehren 5) drei weitere Begehren (Beschwerdebegehren 2-4). Mit Beschwerdebegehren 2 möchte er - wie sich aus der Beschwerdebegründung ergibt - Kenntnis davon erlangen, welche seiner damaligen beruflichen und privaten Kontakte inwieweit von den staatlichen Überwachungsmaßnahmen betroffen waren, wozu ihm insbesondere die Namen der betroffenen Drittpersonen offengelegt werden sollen. Mit Beschwerdebegehren 3 verlangt er die Offenlegung der Namen von Personen, die als Richter, Gerichtsschreiber oder (mit-)entscheidendes Behördenmitglied an einem ihn betreffenden Entscheid mitgewirkt haben. Mit Beschwerdebegehren 4 fordert er Zusammenfassungen der von der Vorinstanz vollständig geschwärzten Seiten des Archivguts, aus denen er wenigstens im Grundsatz deren Inhalt ermitteln könne. Die Beschwerdebegehren 2 und 3 beziehen sich dabei - wie aus der Beschwerdebegründung deutlich wird - auf jene Seiten des Archivguts, die der Beschwerdeführer in der Beschwerde auflistet, sind mithin in diesem Sinn eingeschränkt. In der Stellungnahme vom 20. Januar 2017 verlangt der Beschwerdeführer im Rahmen seiner Ausführungen neu grundsätzlich auch die Offenlegung der Namen von Behördenmitarbeitern, die nicht in der erwähnten Weise an der Ausfällung eines ihn betreffenden Entscheids beteiligt waren, ausserdem die Offenlegung von geschwärzten Namen innerstaatlicher und ausländischer Dienststellen. Überdies fordert er neu, dass die vollständig geschwärzten Seiten des Archivguts grundsätzlich zumindest teilweise offenzulegen und Zusammenfassungen nur so weit zu erstellen seien, als dies unumgänglich sei. Mit diesen neuen Anträgen geht er über die klaren Beschwerdebegehren 3 und 4 hinaus. Er weitet somit den durch diese und die weiteren ursprünglichen Beschwerdebegehren bestimmten Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens nachträglich aus, was, wie dargelegt (vgl. E. 2.1), unzulässig ist. Auf seine Beschwerde ist insoweit daher nicht einzutreten.

E. 2.3

Die nachfolgende Prüfung beschränkt sich entsprechend auf die mit den ursprünglichen Beschwerdebegehren aufgeworfenen Fragen, soweit auf diese einzugehen ist. Soweit es um die Beschwerdebegehren 2 und 3 geht, erfolgt sie zudem einzig in Bezug auf die in der Beschwerde aufgelisteten Seiten des Archivguts, sind die beiden Begehren doch, wie erwähnt, in diesem Sinn eingeschränkt.

E. 3

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit voller Kognition und überprüft angefochtene Verfügungen auf Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Unangemessenheit (vgl. Art. 49 VwVG). Es beachtet weiter den Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen. Es ist entsprechend verpflichtet, auf den festgestellten Sachverhalt jenen Rechtssatz anzuwenden, den es als richtig erachtet, und diesem jene Auslegung zu geben, von der es überzeugt ist.

Dieses Prinzip hat zur Folge, dass es nicht an die rechtliche Begründung der Begehren gebunden ist (vgl. Art. 62 Abs. 4 VwVG) und eine Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer Begründung bestätigen kann, die von jener der Vorinstanz abweicht (sog. Motivsubstitution; vgl. Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 1.54).

E. 4

Mit Dispositivziffer 1 des Rückweisungsentscheids wurde die Vorinstanz angewiesen, eine Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen vorzunehmen. Die Erwägungen im Rückweisungsentscheid waren für sie beim Erlass der vorliegend angefochtenen Verfügung demnach verbindlich (vgl. Weissenberger/Hirzel, in: Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 61 N. 28). Gleiches gilt grundsätzlich für das Bundesverwaltungsgericht bei der Prüfung der vorliegenden Beschwerde (vgl. Weissenberger/Hirzel, a.a.O., Art. 61 N. 28 mit Hinweisen). Nachfolgend sind entsprechend vorab kurz die damaligen Erwägungen darzulegen (vgl. E. 5). Anschliessend (vgl. E. 6 ff.) ist zu prüfen, inwieweit sich die Vorinstanz beim Erlass der angefochtenen Verfügung daran gehalten hat.

E. 5.1

Das Bundesverwaltungsgericht führte in seinem Rückweisungsentscheid aus (vgl. E. 5, 6 und 8 des Entscheids), das vom Einsichtsgesuch des Beschwerdeführers betroffene Archivgut falle bis auf Weiteres unter die verlängerte Schutzfrist von 50 Jahren gemäss Art. 11 des Archivierungsgesetzes vom 26. Juni 1998 (BGA, SR 152.1). Die Auskunftserteilung und Einsichtsgewährung an den Beschwerdeführer richteten sich nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1). Nach dessen Art. 8 habe er grundsätzlich ein voraussetzungsloses, direktes Auskunftsrecht bezüglich der im Archivgut über ihn vorhandenen Daten. Dieses Recht sei allerdings zur Wahrung schutzwürdiger Interessen Dritter (vgl. Art. 9 Abs. 1 Bst. b DSG) und schutzwürdiger öffentlicher Interessen (Staatsschutzinteressen; vgl. Art. 9 Abs. 2 Bst. a DSG) einzuschränken.

E. 5.2

Was die Interessen Dritter betreffe, so enthalte das Archivgut zahlreiche sensible Daten, 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 hätten bis zum heutigen Tag ein schutzwürdiges Interesse daran, dass ihre Daten - ohne ihr Einverständnis - nicht eingesehen werden könnten. Dies namentlich auch, weil es sich bei ihnen, soweit ersichtlich, nicht um sog. Personen der Zeitgeschichte handle. Eine Einschränkung des Einsichtsrechts des Beschwerdeführers dränge sich daher zwingend auf, zumal angesichts der Vielzahl betroffener Dritter sowie der von der Vorinstanz vorgebrachten weiteren Hinderungsgründe das Einholen von Einverständniserklärungen kein gangbarer Weg sei. Die Einschränkung des Einsichtsrechts gelte auch für personenbezogene Daten früherer Klienten. Auch diesbezüglich bedürfe die Einsichtnahme der Einwilligung (vgl. zum Ganzen E. 8.1.3 des Rückweisungsentscheids).

E. 5.3

Hinsichtlich der öffentlichen Interessen habe die Vorinstanz sodann überzeugend dargelegt, dass sich aus dem Archivgut unter anderem Erkenntnisse über die nationale und internationale Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden und deren Arbeitsweise gewinnen liessen. Dem von der Vorinstanz eingereichten Amtsbericht lasse sich entnehmen, dass

insoweit die Einsichtnahme in das fragliche Archivgut auch heute noch zu einer Gefährdung der Sicherheit der Schweiz führen könne, mithin ein öffentliches Interesse an der Einsichtsverweigerung bestehe. Dies gelte in besonderem Mass für Daten internationaler Herkunft. Eine Offenlegung sensibler Informationen bzw. Quellen könnte die internationale Zusammenarbeit nachhaltig gefährden. Eine Einschränkung des Einsichtsrechts sei daher (auch) wegen schutzwürdiger öffentlicher Interessen angezeigt (vgl. zum Ganzen E. 8.2.3 des Rückweisungsentscheids).

E. 5.4

Angesichts der besonderen Betroffenheit des Beschwerdeführers - so das Bundesverwaltungsgericht im Rückweisungsentscheid weiter - wäre eine vollständige Verweigerung der Einsichtnahme allerdings unverhältnismässig. In Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes bedürfe vielmehr jedes einzelne Aktenstück einer gesonderten Prüfung und sorgfältigen Abwägung der sich widerstreitenden Interessen. Hierbei biete sich folgendes Prüfschema an: In einem ersten Schritt sei pro Aktenstück zu eruieren, ob die Offenlegung überhaupt überwiegende private oder öffentliche Interessen tangiere. In einem zweiten Schritt sei zu prüfen, ob ein hinreichender Schutz durch Anonymisieren oder Abdecken der entsprechenden Stellen erreicht werden könne. Hilfsweise könnte in Bezug auf einzelne besonders sensitive Daten auch mit Zusammenfassungen gearbeitet werden. Erst wenn all diese mildereren Massnahmen ausgeschöpft seien, sei die Einsicht in das betreffende Dokument vollständig zu verweigern (vgl. zum Ganzen E. 9 und 11 des Rückweisungsentscheids).

E. 6.1

Der Beschwerdeführer bringt als Erstes im Zusammenhang mit seinem Beschwerdebegehren 2 vor, Daten, die seine (damaligen) Klienten beträfen, dürften nur insoweit abgedeckt werden, als sie über das Mandat und die Kenntnisse, die er dadurch erlangt habe, hinausgingen. Soweit es um Daten gehe, die im Rahmen des Mandatsverhältnisses angefallen seien, dürfe die Einsicht hingegen nicht eingeschränkt werden. Dies betreffe insbesondere die Identität des Klienten. Soweit die Vorinstanz Namen von Klienten geschwärzt habe, habe sie diese daher offenzulegen. Dasselbe gelte für die Namen weiterer beruflicher Kontakte. Es gelte ausserdem für die Namen von Personen, mit denen er sonst Kontakt gehabt habe, etwa von Mitarbeitenden, Freunden und Bekannten, bestehe doch auch insoweit keine tragfähige Grundlage für die Schwärzung.

E. 6.2

Die Vorinstanz führt in der angefochtenen Verfügung aus, sie habe gemäss E. 8.1.3 des Rückweisungsentscheids sämtliche Hinweise auf die Identität von Drittpersonen, inklusive früherer Klienten des Beschwerdeführers, jedoch exklusive sog. Personen der Zeitgeschichte, geschwärzt, insbesondere Name, Kürzel, Adresse und Telefonnummer. In der Vernehmlassung im vorliegenden Beschwerdeverfahren bringt sie vor, sie habe die Einsicht gemäss dem Schema im Rückweisungsentscheid sorgfältig geprüft. Insbesondere habe sie grossen Wert darauf gelegt, dass die Persönlichkeitsrechte Dritter nicht verletzt würden. Das Einsichtsgesuch beziehe sich auf ein vertrauliches Archivdossier mit einer gesetzlich vorgesehenen 50-jährigen Schutzfrist, die bis 2041 laufe. Die datenschutzrechtlichen Ansprüche des Beschwerdeführers gingen nicht so weit, dass er sämtliche Details zu seinen damaligen Klienten und weiteren Kontakten einsehen dürfe. Aus den einzelnen Aktenstücken könne er einen ziemlich genauen und detaillierten

Eindruck davon gewinnen, welche Handlungen die Bundespolizei damals unternommen habe. Eine weitere Offenlegung würde zu weit in die Rechte der Drittpersonen eingreifen, sei unverhältnismässig und demnach zu verwerfen.

E. 6.3

Wie aus den Ausführungen der Vorinstanz deutlich wird, beruft sich diese hinsichtlich der Schwärzung von Daten Dritter im Wesentlichen auf die Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts im Rückweisungsentscheid. In der Tat geht daraus hervor, dass betroffene Drittpersonen vorbehaltlich sog. Personen der Zeitgeschichte bis heute ein schutzwürdiges Interesse haben, dass ihre Daten nur mit ihrem Einverständnis offengelegt werden (vgl. vorstehend E. 5.2), ihre Geheimhaltungsinteressen die Zugangsinteressen des Beschwerdeführers mithin überwiegen. Ausserdem wird daraus deutlich, dass ihre Interessen in Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes grundsätzlich durch Anonymisierung zu schützen sind (vgl. vorstehend E. 5.4). Indem die Vorinstanz die Namen von Drittpersonen, mit denen der Beschwerdeführer beruflich und privat Kontakt hatte, namentlich von (damaligen) Klienten, mit Ausnahme der Namen sog. Personen der Zeitgeschichte konsequent schwärzte, hielt sie sich somit an die für sie verbindlichen Vorgaben im Rückweisungsentscheid. Gleiches gilt, soweit sie weitere Hinweise auf die Identität dieser Personen konsequent abdeckte. Ihr Vorgehen bzw. die angefochtene Verfügung ist insoweit demnach zu schützen, sind doch keine Gründe ersichtlich, die im vorliegenden Beschwerdeverfahren ein Abweichen vom Rückweisungsentscheid - das nur ganz ausnahmsweise in Frage käme (vgl. Weissenberger/Hirzel, a.a.O., Art. 61 N. 28 mit Hinweisen) - zu rechtfertigen vermöchten. Das Beschwerdebegehren 2 ist entsprechend ohne weitere Ausführungen, namentlich zu den Vorbringen des Beschwerdeführers, abzuweisen.

E. 7.1

Der Beschwerdeführer führt weiter im Zusammenhang mit seinem Beschwerdebegehren 3 aus, die Vorinstanz habe teilweise die Namen von Mitgliedern von Gerichten und Behörden, die bei der Ausfällung eines ihn betreffenden Entscheids als Richter, Gerichtschreiber oder (mit-)entscheidendes Behördenmitglied mitgewirkt hätten, abgedeckt. Hierdurch erfahre er nicht einmal im Nachhinein, wer in die betreffenden Entscheidungsverfahren involviert gewesen sei. Dies widerspreche elementaren rechtsstaatlichen Grundsätzen. Im rechtsstaatlichen Entscheidungsverfahren gebe es keine anonym bleibenden Richter oder anonym bleibenden Behördenmitglieder. Die betreffenden Namen seien vollständig offenzulegen. Es stehe der Vorinstanz im Übrigen nicht zu, darüber zu mutmassen, ob und inwieweit es für ihn relevant sei, die Namen der entsprechenden Personen zu kennen.

E. 7.2

Die Vorinstanz bringt in der Vernehmlassung vor, sie habe die Namen von Behörden- und Gerichtsmitgliedern systematisch abgedeckt, sei es doch für den Beschwerdeführer nicht relevant zu wissen, wer genau vor 25 bis 40 Jahren in welcher Funktion in einzelne Handlungen involviert gewesen sei. Bei Urteilen, die übrigens dem Beschwerdeführer damals eröffnet worden seien, seien jedoch nur die Namen abgedeckt worden; die Funktion einer Person oder das Datum des Entscheids sei demgegenüber nicht geschwärzt worden.

E. 7.3.1

Wie erwähnt (vgl. E. 2.2), ist das Beschwerdebegehren 3 auf jene Seiten des Archivguts eingeschränkt, die der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde auflistet. Eine Durchsicht der entsprechenden Seiten zeigt, dass es sich zum einen auf zwei (u.a.) den Beschwerdeführer betreffende Strafurteile aus dem Kanton Waadt bezieht ([...] [Seite 3 004 des Archivguts], [...] [Seite 3 208 des Archivguts]), zum anderen auf zwei Entscheide des Präsidenten der (ehemaligen) Anklagekammer des Bundesgerichts, mit denen die Verlängerung der Überwachung des Telefonverkehrs des Beschwerdeführers bewilligt wurden ([...] [Seite 2 142 des Archivguts], [...] [Seite 3 137 des Archivguts]). Bei den beiden Strafurteilen wurden jeweils (u.a.) die Namen der Richter und Gerichtsschreiber geschwärzt, bei den letzteren beiden Entscheiden wurde jeweils (u.a.) der Name des entscheidenden Präsidenten der Anklagekammer abgedeckt.

E. 7.3.2

Soweit sich das Beschwerdebegehren 3 auf die beiden Strafurteile bezieht, ist ihm ohne Weiteres stattzugeben. Wie die Vorinstanz ausführt, wurden die Urteile dem Beschwerdeführer damals eröffnet, womit er auch von den sie verantwortenden Spruchkörpern (inkl. Gerichtsschreiber) Kenntnis erhielt. Selbst im damaligen Zeitpunkt wurde somit offenbar nicht davon ausgegangen, es bestünden ausreichende Gründe für deren Geheimhaltung. Wieso eine solche im Unterschied zu damals nunmehr erforderlich sein sollte, ist nicht ersichtlich. Insbesondere sind keine überzeugenden Gründe erkennbar, wieso die an den beiden Urteilen beteiligten Richter und Gerichtsschreiber nicht mehr zu ihrem Entscheid stehen sollten bzw. vom rechtsstaatlichen Grundsatz abzuweichen wäre, dass Richterinnen und Richter für die von ihnen getragenen Urteile einzustehen haben (vgl. dazu BGE 139 I 129 E. 3.6 [Einsichtsgesuch eines Journalisten betreffend (u.a.) den Spruchkörper eines archivierten Grundsatzentscheids der (ehemaligen) Asylrekurskommission ARK]). Die Vorinstanz bringt denn auch nichts Derartiges vor. Vielmehr beschränkt sie sich, wie erwähnt, auf den Einwand, für den Beschwerdeführer sei (u.a.) die Kenntnis der Namen der die beiden Urteile verantwortenden Personen nicht relevant. Dieser Einwand ist indes unbehelflich, ist doch, auch wenn seit den beiden Strafurteilen mehr als 30 Jahre vergangen sind und dem Beschwerdeführer die Urteile eröffnet wurden, kaum zu bestreiten, dass dieser als Direktbetroffener grundsätzlich weiterhin ein Interesse an der Kenntnis der den Entscheid verantwortenden Spruchkörper hat. Zudem weiss letztlich nur er, inwiefern diese Kenntnis für ihn, etwa mit Blick auf das offenbar beabsichtigte Verfassen einer Autobiografie (vgl. Bst. A), relevant ist. Dass die Spruchkörper der beiden Urteile geheim zu halten wären, ergibt sich im Weiteren auch nicht aus dem Rückweisungsentscheid. Mit den Drittpersonen, deren Interessen als schutzwürdig beurteilt wurden, waren nicht die an Urteilen, wie sie hier interessieren, beteiligten Richter und Gerichtsschreiber gemeint. Die Schwärzung der Spruchkörper (inkl. Gerichtsschreiber) der beiden Strafurteile erweist sich demnach als unbegründet und mit dem Rückweisungsentscheid nicht vereinbar.

E. 7.3.3

Gleiches gilt, soweit die Vorinstanz bei den beiden weiteren erwähnten Entscheiden jeweils (u.a.) den Namen des entscheidenden Präsidenten der (ehemaligen) Anklagekammer des Bundesgerichts abdeckte. Da den beiden Aktenstücken das Datum des jeweiligen Entscheids zu entnehmen ist, können die abgedeckten Namen ohne grossen Aufwand online im Eidgenössischen Staatskalender eruiert werden. Die Schwärzung lediglich der Namen ist demnach nicht geeignet, die Identität der die beiden Entscheide verantwortenden Personen

geheim zu halten. Vielmehr wäre etwa erforderlich gewesen, auch das Entscheiddatum abzudecken. Damit erscheint die Einschränkung der Einsicht in die beiden Aktenstücke insoweit als unverhältnismässig, ist die Eignung des Eingriffs doch eine der Voraussetzungen der Verhältnismässigkeit. Dem Beschwerdebegehren 3 ist daher bereits aus diesem Grund sowie ohne weitere Ausführungen auch insoweit und damit vollumfänglich stattzugeben.

E. 8.1

Der Beschwerdeführer bringt schliesslich im Zusammenhang mit seinem Beschwerdebegehren 4 vor, die Vorinstanz hätte von den vollständig geschwärzten Seiten des Archivguts entsprechend den Erwägungen im Rückweisungsentscheid und in Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes Zusammenfassungen erstellen müssen, aus denen er wenigstens im Grundsatz ermitteln könne, was deren Inhalt sei. In den entsprechenden Zusammenfassungen dürften Informationen nur so weit weggelassen werden, als dies zum Schutz von Interessen im Sinne der Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts notwendig und gerechtfertigt erscheine. Nur so sei gewährleistet, dass er die Daten zur Kenntnis erhalte, die ihm offengelegt werden müssen, und nur so sei ein Rechtsschutz in Bezug auf den Inhalt des Archivguts wenigstens in Ansätzen gewährleistet. Andernfalls könne die Vorinstanz einfach irgendein Aktenstück aus irgendeinem Grund vollständig abdecken. Die blosser Tatsache, dass es sich bei den vollständig geschwärzten Seiten um eingehende Meldungen ausländischer Partnerdienste oder dergleichen handle, rechtfertige eine völlige Abdeckung nicht.

E. 8.2

Die Vorinstanz geht in ihrer Vernehmlassung nicht konkret auf die Kritik des Beschwerdeführers ein. Sie macht vielmehr allgemein geltend, die Abdeckungen seien in Anwendung der Erwägungen im Rückweisungsentscheid erfolgt, und verweist im Übrigen auf die angefochtene Verfügung, in der sie ausführt, sie habe eingehende Meldungen von ausländischen Partnerdiensten in Anwendung des Quellenschutzes vollständig geschwärzt (vgl. Bst. C). In einer mit "Zusammenfassung der komplett abgedeckten Aktenstücke" betitelten Liste führt sie zudem zahlreiche vollständig geschwärzte Seiten des Archivguts auf, die sie (mit zwei Ausnahmen) in der Spalte "Beschrieb" jeweils als "eingehende Meldung eines ausländischen Partnerdienstes der Bundespolizei" bzw. "E.M." beschreibt (vgl. Bst. E).

E. 8.3.1

Wie dargelegt (vgl. E. 5.3), bejahte das Bundesverwaltungsgericht in seinem Rückweisungsentscheid schutzwürdige öffentliche Interessen insbesondere in Bezug auf Daten internationaler Herkunft, da eine Offenlegung sensibler Informationen bzw. Quellen die internationale Zusammenarbeit nachhaltig gefährden könnte. Eine vollständige Verweigerung der Einsicht erachtete es jedoch auch insoweit nur so weit als zulässig, als die schutzwürdigen Interessen selbst mit Zusammenfassungen von besonders sensitiven Daten nicht gewahrt werden könnten. Die Liste vollständig geschwärzter Aktenstücke in der Vernehmlassung der Vorinstanz ist zwar, wie erwähnt, mit "Zusammenfassung der komplett abgedeckten Aktenstücke" betitelt und enthält jeweils einen "Beschrieb" der aufgeführten Dokumente. Um Zusammenfassungen im Sinne des Rückweisungsentscheids handelt es sich dabei aber nicht, geht aus dem "Beschrieb" doch jeweils lediglich die Kategorie des Dokuments (wie ausgeführt im Wesentlichen "eingehende Meldung") hervor,

jedoch nichts über dessen konkreten Inhalt. Es stellt sich entsprechend die Frage, ob die Vorinstanz auf solche Zusammenfassungen verzichten und die Einsicht in die betroffenen Seiten des Archivguts vollständig verweigern durfte.

E. 8.3.2

Wie erwähnt, beruft sich die Vorinstanz in diesem Zusammenhang auf den Quellenschutz. Dieser wurde mit dem am 1. September 2017 in Kraft getretenen Nachrichtendienstgesetz vom 25. September 2015 (NDG, SR 121) neu ausführlich(er) auf Gesetzesstufe geregelt, und zwar in Art. 35. Gemäss dessen Abs. 1 Satz 1 stellt die Vorinstanz den Schutz ihrer Quellen sicher und wahrt deren Anonymität, insbesondere diejenige von ausländischen Nachrichtendiensten und Sicherheitsbehörden sowie von Personen, die Informationen über das Ausland beschaffen und dadurch gefährdet sind. Gemäss Abs. 3 sind beim Schutz der Quellen das Interesse der Vorinstanz an der weiteren nachrichtendienstlichen Nutzung der Quelle (Bst. a), das Schutzbedürfnis insbesondere menschlicher Quellen gegenüber Drittpersonen (Bst. b) sowie - bei technischen Quellen - geheimhaltungsbedürftige Angaben über Infrastruktur, Leistungsfähigkeit, operative Methoden und Verfahren der Informationsbeschaffung (Bst. c) zu berücksichtigen. Eine ausführliche Bestimmung zum Quellenschutz enthielt mit Art. 29 auch die Ende August 2017 aufgehobene Verordnung vom 4. Dezember 2009 über den Nachrichtendienst des Bundes (V-NDB, AS 2009 6937). Gemäss Abs. 1 dieser Bestimmung schützt die Vorinstanz ihre nachrichtendienstlichen Informationsquellen. Sie führt dabei im Einzelfall eine Abwägung zwischen den Interessen der zu schützenden Quellen und denjenigen der informationsersuchenden Stelle durch (gleich bezüglich der Interessenabwägung Art. 18 Abs. 1 der Nachrichtendienstverordnung vom 16. August 2017 [NDV, SR 121.1]). Nach Abs. 2 sind nachrichtendienstliche Quellen insbesondere inländische und ausländische Sicherheitsorgane, mit denen die Vorinstanz zusammenarbeitet. Nach Abs. 3 ist bei der Einzelfallabwägung nach Abs. 1 namentlich zu berücksichtigen, dass die Identität der ausländischen Sicherheitsorgane geheim gehalten wird, es sei denn, das ausländische Sicherheitsorgan stimme der Weitergabe zu (Bst. a) oder diese gefährde die Weiterführung der Zusammenarbeit mit dem ausländischen Sicherheitsorgan nicht (Bst. b).

E. 8.3.3

Aus den vorstehend zitierten Bestimmungen wird deutlich, dass dem Schutz und der Wahrung der Anonymität der ausländischen Partnerdienste der Vorinstanz besonderes Gewicht zukommt. Zusammenfassungen der vollständig geschwärzten Seiten des Archivguts kämen entsprechend - in Beachtung auch der Interessenabwägung im Rückweisungsentscheid, in der die Wichtigkeit des Quellenschutzes betont wird (vgl. vorne E. 5.3) - grundsätzlich nur in Betracht, wenn sich daraus keine Rückschlüsse auf die Identität von Diensten ergäben, mit denen oder deren allfälligen Nachfolgerdiensten die Vorinstanz zusammenarbeitet oder zusammenarbeiten könnte. Dies setzte insbesondere voraus, dass aus den Zusammenfassungen nicht ersichtlich wäre, auf welches Land sich die geschwärzten Aktenstücke beziehen, liesse sich andernfalls doch auf die möglicherweise betroffenen Dienste rückschliessen. Wie die Durchsicht der ungeschwärzten Dokumente gemäss der erwähnten Liste vollständig geschwärzter Aktenstücke zeigt, hätte bereits dieses Erfordernis zur Folge, dass nur abstrakte und relativ inhaltsleere Zusammenfassungen erstellt werden könnten, liessen konkretere Angaben doch relativ unproblematisch Rückschlüsse auf das jeweils betroffene Land zu. Hinzu kommt, dass sich gegebenenfalls auch aus weiteren Angaben Rückschlüsse auf die betroffenen Dienste ergeben könnten.

Auch insofern müsste daher auf konkrete Angaben verzichtet werden, wodurch die Aussagekraft der Zusammenfassungen weiter reduziert würde.

E. 8.3.4

Auch wenn demnach wegen des erforderlichen Quellenschutzes nur wenig aussagekräftige Zusammenfassungen erstellt werden könnten, folgt daraus grundsätzlich nicht bereits, auf derartige Zusammenfassungen dürfe gänzlich verzichtet werden. Denkbar wäre etwa, dass jeweils zumindest die Kategorie des nachrichtendienstlichen Vorgangs anzugeben wäre, der Gegenstand der geschwärzten Seite(n) bildet. Damit würden freilich Daten zur damaligen Zusammenarbeit mit ausländischen Partnerdiensten bekannt, die wiederum Rückschlüsse auf die mögliche heutige Zusammenarbeit der Vorinstanz mit solchen Diensten zulassen. Ausserdem würden Daten zur damaligen Arbeitsweise ausländischer Partnerdienste bekannt, aus denen wiederum auf die mögliche heutige Arbeitsweise solcher Dienste bzw. allfälliger Nachfolgerdienste rückgeschlossen werden könnte. Wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Rückweisungsentscheid festhielt (vgl. vorstehend E. 5.3), bestehen an der Geheimhaltung solch sensibler Daten ebenfalls schutzwürdige öffentliche Interessen. Sie könnten daher nicht in Zusammenfassungen der erwähnten Art oder sonstige Zusammenfassungen der vollständig geschwärzten Seiten aufgenommen werden.

E. 8.3.5

Sind nebst den aus Quellenschutzgründen geheim zu haltenden Daten auch Daten im vorstehend erwähnten Sinn geheim zu halten, ist nicht ersichtlich, inwiefern von den vollständig geschwärzten Seiten Zusammenfassungen mit Informationsgehalt erstellt werden könnten, ohne schutzwürdige öffentliche Interessen zu beeinträchtigen. Hinzu kommt, dass nebst diesen Daten gemäss dem Rückweisungsentscheid, wie erwähnt (vgl. E. 6.3), auch die Drittpersonen betreffenden Daten zumindest so weit geheim zu halten wären, als sie einen Rückschluss auf die Identität dieser Personen zulassen würden. Dadurch würden die Zusammenfassungen aber gänzlich eines Informationsgehalts beraubt bzw. könnte ein solcher nur durch Beeinträchtigung der Interessen solcher Drittpersonen oder der erwähnten öffentlichen Interessen gewährleistet werden. Auch wenn der von der Vorinstanz angerufene Quellenschutz allein den Verzicht auf Zusammenfassungen der vollständig geschwärzten Seiten grundsätzlich nicht zu rechtfertigen vermag, erscheint dieser unter Berücksichtigung der weiteren zu schützenden Interessen demnach als gerechtfertigt und im Einklang mit dem Rückweisungsentscheid. Das Beschwerdebegehren 4 ist folglich abzuweisen.

E. 9.1

Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer - soweit auf seine Beschwerde eingetreten werden kann - als zu rund einem Drittel obsiegend, setzt er sich doch mit dem Beschwerdebegehren 3 durch, während er mit den Beschwerdebegehren 2 und 4 unterliegt. Er hat entsprechend die auf Fr. 1'500.- festzusetzenden Verfahrenskosten (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) zu zwei Dritteln bzw. Fr. 1'000.- zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der teilweise unterliegenden Vorinstanz können keine Verfahrenskosten auferlegt werden (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG).

E. 9.2

Der obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE). Bei nur teilweisem Obsiegen ist die Entschädigung entsprechend zu kürzen (vgl. Art. 7 Abs. 2 VGKE). Sie umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (vgl. Art. 8 ff. VGKE). Wird keine Kostennote eingereicht, setzt sie das Gericht aufgrund der Akten fest (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). Der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer hat keine Kostennote eingereicht. Die ihm angesichts des erwähnten Verfahrensausgangs zustehende reduzierte Parteientschädigung von einem Drittel ist daher aufgrund der Akten zu bestimmen. Unter Berücksichtigung des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwands für das vorliegende Beschwerdeverfahren erscheint dabei eine (reduzierte) Entschädigung von pauschal Fr. 1'200.- als angemessen. Diese ist der Vorinstanz, der als Bundesbehörde keine Parteientschädigung zusteht (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE), zur Zahlung aufzuerlegen.

E. 10

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.

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