



Abteilung I  
A-5348/2020

## Urteil vom 16. März 2022

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),  
Richter Jürg Marcel Tiefenthal,  
Richterin Christine Ackermann,  
Gerichtsschreiberin Sibylle Dischler.

Parteien

Fiona **Endres**, SRF, Redaktion Rundschau,  
Fernsehstrasse 1-4, 8052 Zürich,  
vertreten durch Martin Looser, Rechtsanwalt,  
und Seraina Schneider, Rechtsanwältin,  
ettlersuter Rechtsanwälte,  
(...)  
Beschwerdeführerin,  
gegen

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

Gegenstand

Einsichtnahme ins Bundesarchiv.

**Sachverhalt:****A.**

Am 29. Oktober 2019 stellten Fiona Endres sowie zwei weitere Journalistinnen des Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) beim Schweizerischen Bundesarchiv (BAR) ein Gesuch um Zugang zu den folgenden Dossiers:

- E4268-06#2007/112#22, Az. 1-02, Bd. 2 Crypto AG; F-60330 (nachgehend: Dossier 2007/112#22);
- E4268-06#2014/25#108, Bd. 292, Az. 1-02, CRYPTO AG, 1994–1997 (nachgehend: Dossier 2014/25#108);
- E4268-06#2014/25#109, Bd. 292, Az. 1-02, CRYPTO AG Teil 2, 1994–1997 (nachgehend: Dossier 2014/25#109);
- E4320C#2001/55#797, Bd. 279, Az. 16, Bühler Hans, 12.07.1941, Berichte Bupo, Presse, Crypto AG (265:0) 16/75, 1993–1993.

**B.**

**B.a** Das BAR überwies das Gesuch zuständigkeitshalber an den Nachrichtendienst des Bundes (NDB). Dieser teilte dem BAR am 28. November 2019 mit, dass er zum Dossier 2007/112#22 mangels Verfügbarkeit keine Stellungnahme abgeben könne. Betreffend die Dossiers 2014/25#108 und 2014/25#109 lehnte es die Einsichtnahme unter Berufung auf entgegenstehende überwiegende private und öffentliche Interessen ab (Schutz Persönlichkeitsrechte Dritter; Quellenschutz für partnerdienstliche Verbindungen). Einsicht gewährte es hingegen in die in den beiden Dossiers befindlichen Zeitungsartikel, von denen der NDB eine Kopie beilegte. In das Dossier E4320C#2001/55#797 gewährte es – mit Ausnahme von zwei Dokumenten – unter Auflagen Einsicht.

**B.b** Nachdem der NDB vom BAR Kopien des Dossiers 2007/112#22 erhielt, teilte er diesem am 27. April 2020 auch in Bezug auf dieses Archivgut einen abschlägigen Entscheid mit. Dies begründete er ebenfalls mit dem Vorliegen von privaten und öffentlichen Interessen respektive dem Schutz Persönlichkeitsrechte Dritter, welche der Einsicht entgegenstehen würden.

**C.**

Auf Verlangen von Fiona Endres erliess der NDB am 24. September 2020 – nach Gewährung des rechtlichen Gehörs – eine anfechtbare Verfügung. In dieser wies er das Gesuch um Einsichtnahme in die Dossiers 2007/112#22, 2014/25#108 und 2014/25#109 ab. Zur Begründung der Verfügung führte er insbesondere aus, die Archivgüter würden noch unter die

laufende Schutzfrist von 50 respektive 80 Jahren fallen. Die seitens des Bundesrats unter Berufung auf private und öffentliche Interessen verordnete Verlängerung der Schutzfrist schliesse die vorzeitige Freigabe aus. Im Übrigen bestätige eine Einzelfallprüfung das Bestehen von überwiegenden privaten und öffentlichen Interessen.

**D.**

Dagegen erhebt Fiona Endres (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 28. Oktober 2020 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt, es sei die Nichtigkeit der Verfügung festzustellen, eventualiter sei diese aufzuheben und ihr die Einsichtnahme in die fraglichen Dossiers 2007/112#22, 2014/25#108 und 2014/25#109 zu gewähren, subeventualiter sei die Verfügung aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen.

**E.**

In seiner Vernehmlassung vom 27. Januar 2021 beantragt der NDB (nachfolgend: Vorinstanz) die Abweisung der Beschwerde.

**F.**

Die Beschwerdeführerin hält in ihrer Replik vom 19. April 2021 an ihrem Einsichtsgesuch fest.

**G.**

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

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

**1.1** Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Der angefochtene Entscheid ist sodann eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG, wobei mit dem NDB eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d VGG verfügt hat.

## 1.2

**1.2.1** Die Beschwerdeführerin macht jedoch geltend, die Vorinstanz sei für die Behandlung des Einsichtsgesuchs nicht zuständig gewesen, weshalb die angefochtene Verfügung nichtig sei.

**1.2.2** Eine Verfügung, welche durch eine unzuständige Behörde erlassen wurde, leidet an einem Mangel. Dessen Rechtsfolge besteht regelmässig in der Anfechtbarkeit oder ausnahmsweise in der Nichtigkeit der Verfügung. Für Letztere ist vorausgesetzt, dass der Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und dass die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (vgl. Urteil des BVGer A-2070/2017 E. 1.2; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 396.; THOMAS FLÜCKIGER, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], *Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren* [nachgehend: *Praxiskommentar VwVG*], 2. Aufl., Zürich 2016, Art. 7 Rz. 40 f.).

**1.2.3** Betreffend die streitgegenständlichen Dossiers wurde seitens des Bundesarchivs mit den für die Behandlung von Einsichtsgesuchen in Frage stehenden Stellen ein interner Austausch geführt und in diesem Rahmen über die Zuständigkeit verwaltungsintern entschieden. Entsprechend dieser internen Kompetenzregelung wurde die Zuständigkeit für Einsichtsgesuche bezüglich der nachgesuchten Archivgüter der Vorinstanz zugeteilt. Eine allenfalls fehlende sachliche oder funktionelle Unzuständigkeit zum Erlass der Verfügung ist unter diesen Umständen, sofern sie überhaupt vorliegt, nicht offensichtlich, weshalb nicht von der Nichtigkeit auszugehen ist. Ob die Verfügung aufgrund einer verletzten Zuständigkeitsordnung dennoch allenfalls fehlerhaft ist, d.h. ob die Vorinstanz aufgrund der massgeblichen Sachgesetzgebung für den konkreten Entscheid kompetent war, ist sogleich zu prüfen (vgl. E. 3).

**1.3** Auch fehlerhafte Verfügungen sind rechtswirksam, weshalb im vorliegenden Beschwerdeverfahren in jedem Fall von einem gültigen Anfechtungsobjekt auszugehen ist. Da zudem kein Ausnahmegrund nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde sachlich wie funktional zuständig.

**1.4** Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung sowohl formell als

auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

**1.5** Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

## **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** Die Beschwerdeführerin rügt im Hauptpunkt, wie erwähnt, die Unzuständigkeit der Vorinstanz hinsichtlich des Entscheids über das Einsichtsgesuch betreffend die fraglichen Dossiers des Bundesarchivs. Die Frage der Zuständigkeit ist vorab zu prüfen.

**3.1.1** Die Vorinstanz begründet ihre Zuständigkeit im Wesentlichen mit dem Hinweis, wonach es sich bei den in Frage stehenden Archivgütern um Unterlagen handle, die dem Bundesarchiv seinerzeit vom Polizeidienst der Bundesanwaltschaft respektive dem Dienst für Analyse und Prävention (DAP) des Bundesamts für Polizei (fedpol) abgeliefert worden seien. Als Nachfolgebehörde des DAP sei sie für die materielle Beurteilung der Einsichtsgesuche zuständig.

Das BAR habe 2017, 2018 und 2019 in Absprache mit den betroffenen Ämtern und den für Archivierungsfragen zuständigen Stellen die Zuständigkeit für die Ablieferungen im Bereich des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) festgelegt. Dabei seien auch die Ablieferungen 2007/112 und 2014/25 zugeordnet worden, in welchen sich die streitgegenständlichen Dossiers befänden. Bei Einsichtsgesuchen sei es in Bezug auf diese Dossiers teilweise zu einer uneinheitlichen Praxis gekommen, weshalb das Bundesarchiv diverse Abklärungen getroffen und mit ihr, dem fedpol und der Bundesanwaltschaft einen Austausch geführt habe. Dabei sei man zum Schluss gelangt, dass sie für die betroffenen Einsichtsgesuche zuständig sei. Die Frage der Zuständigkeit sei somit intern umfassend geklärt worden.

**3.1.2** Die Beschwerdeführerin führt zur Begründung ihrer Rüge im Wesentlichen aus, die strittigen Dossiers betreffen Voruntersuchungen, welche die damalige Bundespolizei im Zusammenhang mit dem Verdacht auf Spionage durch die ehemalige Crypto AG nach den Vorfällen 1994 rund um Hans Bühler, geführt habe. Es sei damals um die Frage gegangen, ob gegen die Crypto AG ein Strafverfahren einzuleiten sei. Zu jenem Zeitpunkt habe die Bundespolizei organisatorisch und hierarchisch der Bundesanwaltschaft unterstanden und habe unter der Leitung des Bundesanwalts sowohl präventive als auch repressive polizeiliche Aufgaben übernommen. Die Voruntersuchung, welche der Ermittlung eines Tatverdachts zwecks allfälliger Eröffnung eines Strafverfahrens gedient habe, sei der gerichtspolizeilichen Funktion der damaligen Bundespolizei zuzuordnen. Es sei unter diesen Umständen zu bezweifeln, dass die Dossiers nach dem Transfer der Bundespolizei zum Bundesamt für Polizeiwesen tatsächlich vom damaligen DAP als eigenständige, ausschliesslich präventivpolizeilich tätige Dienststelle abgeliefert worden seien, wie dies die Vorinstanz ohne weitere Begründung behaupte. Ein Bezug zum DAP beziehungsweise zur Vorinstanz als Nachfolgebehörde des DAP sei jedenfalls nicht ersichtlich. Gegen die Zuständigkeit des DAP beziehungsweise der Vorinstanz spreche auch der Umstand, dass für Ablieferungen des DAP eine eigene Signatur vorhanden sei (E4268-05: «Bundesamt für Polizei: Dienst für Analyse und Prävention [2000-]»). Die nachgesuchten Dossiers seien indes gerade nicht mit der Signatur E4268-05 verzeichnet, sondern seien der Signatur E4268-06 («Bundesamt für Polizei: Ablage Registratur [2000-]» zugeordnet.

Da es sich vorliegend um Akten gerichtspolizeilicher Natur handle, sei das fedpol und nicht die Vorinstanz als Nachfolgebehörde der Bundespolizei anzusehen, womit die Zuständigkeit beim fedpol beziehungsweise beim EJPD liege. Die interne Verständigung ändere an diesem Umstand nichts. Im Übrigen zeige sich aus den internen Unterlagen, dass das Bundesarchiv hinsichtlich des Dossiers 2007/112#22 zum gleichen Schluss gelangt sei, weshalb es für die Zuständigkeit das fedpol beantragt habe. Dieses habe die Akten seinerzeit dem Bundesarchiv auch tatsächlich abgeliefert. Auf deren Ersuchen hin sei die Zuständigkeit dann aber auf die Vorinstanz übertragen worden. Bei den Dossiers 2014/25#108 und 2014/25#109 scheine das Bundesarchiv hingegen von der Zuständigkeit der Vorinstanz auszugehen, weil diese die Akten zur Archivierung abgeliefert habe. Es greife jedoch zu kurz, bloss an die faktische Ablieferung durch die Vorinstanz anzuknüpfen. Stattdessen sei zu fragen, welche Behörde aufgrund ihrer Kompetenzen und ihres Fachwissens am besten geeignet sei,

über die Einsichtnahme zu entscheiden. Da es um gerichtspolizeiliche Akten gehe, sei das fedpol in seiner Funktion als Gerichtspolizei zweifellos am besten befähigt, über die Einsichtnahme zu entscheiden. Der Vorinstanz fehle diese Kompetenz hingegen, da sie gerade nicht mit gerichtspolizeilichen Aufgaben betraut sei. Zudem mangle es ihr auch an der für die Beurteilung erforderlichen Unabhängigkeit beziehungsweise Unbefangenheit, zumal die Vorinstanz mindestens bis 2018 selbst an den Abhöraktionen beteiligt gewesen sei.

**3.2** Auf Akten, welche sich im Bundesarchiv befinden und nicht die Einsichtsuchende Person selbst betreffen, ist in erster Linie das Bundesgesetz über die Archivierung vom 26. Juni 1998 (Archivierungsgesetz, BGA, SR 152.1) sowie die dazugehörige Verordnung vom 8. September 1999 (Archivierungsverordnung, VBGA, SR 152.11) anwendbar (vgl. Art. 1 Abs. 2 BGA). Da die nachgesuchten Dokumente vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3) vom 1. Juli 2006 entstanden sind, fällt die Anwendung dieses Gesetzes ausser Betracht (vgl. Art. 23 BGÖ).

Für die Einsichtnahme während der Schutzfrist ist gemäss Art. 13 Abs. 1 BGA grundsätzlich die «abliefernde Stelle» zuständig. Der Botschaft ist diesbezüglich zu entnehmen, dass Begehren um Einsicht in Archivgut vom Bundesarchiv als zentralen Ansprechpartner aller Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller mit einem Antrag an die «zuständigen Stellen» weiterzuleiten sind. Diese seien verantwortlich für die entsprechenden Entscheidungen, da sie allein die abgelieferten Unterlagen gut genug kennen würden, um über eine vorzeitige Einsichtnahme zu entscheiden (vgl. Botschaft über das BGA vom 26. Februar 1997, BBl 1997 II 941, 962). Dies weist darauf hin, dass für die Bestimmung der Zuständigkeit nicht nur rein formelle Kriterien einschlägig sind, sondern auch auf eine sachliche Komponente abzustellen ist. In diesem Sinne massgebend ist, dass die entsprechende Stelle auch geeignet ist, um über die Einsicht und allfällige damit einhergehende Beschränkungen, beispielsweise Auflagen und Schwärzungen, entscheiden zu können, indem sie insbesondere über die notwendigen Kenntnisse der Unterlagen verfügt und die Folgen einer Einsichtnahme abschätzen kann (vgl. auch Urteil des BVGer A-2318/2013 vom 23. Januar 2015 E. 3.3).

### 3.3

**3.3.1** Die Beschwerdeführerin weist zu Recht daraufhin, dass das Einsichtsgesuch überwiegend Akten im Zeitraum von 1993–1998 betrifft, welche mehrheitlich von der damaligen Bundespolizei angefertigt wurden. Der heutige Nachrichtendienst bestand damals noch nicht; die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten im In- und Ausland wurden lange durch verschiedene Dienste ausgeführt. Dabei bestanden bei der Bundespolizei diverse Verflechtungen zwischen gerichts- und präventivpolizeilichen Funktionen. Eine strikte Trennung von nachrichtendienstlichen und gerichtspolizeilichen Aufgaben erfolgte erst Ende der 1990er-Jahre. So wurde 1999 die Bundespolizei in das fedpol eingegliedert und die gerichtspolizeilichen Aufgaben wurden seit 2001 ausschliesslich von der Bundeskriminalpolizei wahrgenommen. Für den Bereich des Staatsschutzes respektive des Inlandnachrichtendienstes war seither der DAP zuständig, welcher ebenfalls dem fedpol und damit dem EJPD angegliedert war. Für nachrichtendienstliche Funktionen im Ausland war der bisher der Armee und seit 2001 dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) angegliederte Strategische Nachrichtendienst (SND) zuständig. Auf Anfang 2009 wurde der DAP vom EJPD ins VBS überführt und zu Beginn des Jahres 2010 mit dem SND zum heutigen NDB zusammengeführt (vgl. Bundesanwaltschaft, Geschichte, abzurufen unter: <https://www.bundesanwaltschaft.ch> > Über die BA > Geschichte, abgerufen am 16.12.2021; Botschaft betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege [Entflechtung der Funktionen des Bundesanwalts] vom 18. August 1993, BBl 1993 III 669, insb. 670 ff.; zu den geschichtlichen Entwicklungen des Schweizerischen Nachrichtendienstes vgl. auch CLEMENT GUITTON, Der Schweizer Nachrichtendienst seit der Fichenaffäre, 2018, insb. S. 34 f.; GEORG KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, 1993, insb. S. 114, 192 ff.).

In der Zeit als die streitgegenständlichen Dokumente entstanden, nahm die Bundespolizei demnach sowohl gerichtspolizeiliche als auch präventivpolizeiliche Funktionen wahr. Die Abklärungen, welche geführt wurden, betrafen sodann insbesondere die Frage, ob ein Fall von verbotenen Nachrichtendienst vorlag. Dies ist klassischerweise ein Aufgabengebiet, in welchem der Nachrichtendienst Informationen für die nachrichtendienstliche Gefahrenabwehr beschafft (vgl. den heutigen Art. 6 Bst. a Ziff. 1. des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst [Nachrichtendienstgesetz, NDG, SR 121]). Diese Informationsbeschaffung ist nicht selten einer Strafuntersuchung vorgelagert respektive hat der NDB, wenn er im Rahmen seiner

Abklärungen heute den Verdacht hat, dass strafbare Handlungen vorliegen, die Strafverfolgungsbehörden zu informieren (vgl. Botschaft zum Nachrichtendienstgesetz vom 19. Februar 2014, BBl 2014 2105, 2164). Die damals von der Bundespolizei durchgeführten Untersuchungen betreffen Vorabklärungen zur Frage, ob die Crypto AG unter Umständen solche strafbaren Handlungen begangen haben könnte. Ein Strafverfahren wurde nicht eröffnet. Damit befand man sich noch nicht im offensichtlichen Bereich der gerichtspolizeilichen Abklärungen, sondern in jenem Bereich der Vorabklärungen, in welchem die Grenzen zwischen präventiv- und gerichtspolizeilichen Tätigkeiten fließend sind. Zumal die Bundespolizei zur fraglichen Zeit beide Aufgabenbereiche innehatte, erscheint die Abgrenzung der fraglichen Untersuchung nach einer repressiven und präventiven Zielsetzung für die Festlegung der Zuständigkeit nicht zielführend. Vielmehr ist nebst dem Umstand, dass die Abklärungen auch präventivpolizeilicher Natur sein könnten, entscheidend, dass die Dokumente, in welche Einsicht verlangt wird, nicht nur was die durchgeführten Befragungen selbst, sondern auch was die weitere Informationsbeschaffung zur Aufklärung des Themenkomplexes betrifft, erheblichen nachrichtendienstlichen Charakter aufweisen.

**3.3.2** In Bezug auf die Ablieferung ergibt sich aus den Akten, dass das Dossier 2007/112#22 im Jahr 2007 vom fedpol, die Dossiers 2014/25#108 und 2014/25#109 im Jahr 2014 von der Vorinstanz an die Archivstelle abgegeben wurden (vgl. Notiz des BAR zur Klärung der Zuständigkeiten im Bereich E4xxx vom 26. Juli 2018, S. 7). In Bezug auf die Dossiers 2014/25#108 und 2014/25#109 erscheint die Vorinstanz als abliefernde Stelle bereits aus rein formellen Kriterien für die Behandlung von Einsichtsgesuchen zuständig.

Weniger offensichtlich ist die Zuständigkeit in Bezug auf das Dossier 2007/112#22. Die Beschwerdeführerin weist diesbezüglich zu Recht darauf hin, dass das BAR zunächst das fedpol als zuständige Stelle für die Behandlung entsprechender Einsichtsgesuche vorschlug (vgl. Notiz des BAR vom 26. Juli 2018, a.a.O., S. 6), welches das Dossier an die Archivstelle abgeliefert hat. Im Rahmen des durchgeführten internen Austausches und unter Zustimmung der involvierten Stellen sprach man die Kompetenz schliesslich der Vorinstanz zu (vgl. E-Mail Austausch vom 7. August 2018 bis 30. Januar 2019). Wie zuvor ausgeführt, war das fedpol bis 2009 im Rahmen der Tätigkeiten der Dienststelle DAP auch für staatschutzdienstliche Aufgaben zuständig, bevor diese Funktion 2010 mit der Schaffung des NDB der Vorinstanz übertragen wurde. Aufgrund der Akten lässt sich

nicht abschliessend klären, ob dieses Dossier dem Bundesarchiv im Jahr 2007 vom DAP oder einer anderen Stelle des fedpol abgeliefert worden ist. Da sich die Akten der Bundespolizei unter nachrichtendienstlichen und gerichtspolizeilichen Gesichtspunkten nicht klar abgrenzen lassen, kann die Vorinstanz jedoch unabhängig von dieser Frage als Nachfolgebehörde der Bundespolizei als abliefernde Stelle angesehen werden.

**3.3.3** Die verwaltungsintern getroffene Zuteilung der Akten in die Zuständigkeit der Vorinstanz erscheint auch aus materiellen Gesichtspunkten gerechtfertigt. Wie unter E. 3.2 ausgeführt, ist für die Bestimmung der Zuständigkeit nicht allein entscheidend, welche Stelle das nachgesuchte Dossier dem Bundesarchiv abgegeben hat, sondern muss diese auch geeignet sein, über die Einsicht und allfällige damit einhergehende Beschränkungen entscheiden zu können. Da die Akten der nachgesuchten Dossiers einen wesentlichen nachrichtendienstlichen Charakter aufweisen, verfügt die Vorinstanz über das nötige Fachwissen, um die aktuelle Sicherheitsrelevanz des Archivguts sowie das Vorliegen allfälliger öffentlicher oder privater Interessen angemessen beurteilen zu können. Damit ist sie geeignet, das Einsichtsgesuch der Beschwerdeführerin beurteilen zu können, da sie über die notwendigen Kenntnisse der Unterlagen verfügt und die Folgen einer Einsichtnahme abschätzen kann.

**3.4** Die Zuständigkeit der Vorinstanz in Bezug auf die drei Dossiers ist im Ergebnis daher nicht zu beanstanden. Insoweit die Beschwerdeführerin im Übrigen rügt, die Akten seien dem Bundesarchiv seitens der Vorinstanz zu spät abgeliefert worden, sowie, es sei die zeitliche Zuordnung der Signatur nicht nachvollziehbar, ist festzustellen, dass die Prüfung des Vorliegens einer möglichen Verletzung der Archivierungs- und Anbieterpflicht nach Art. 6 BGA nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist.

#### **4.**

**4.1** Strittig und in der Folge zu prüfen ist, ob die Vorinstanz das Einsichtsgesuch der Beschwerdeführerin zu Recht abgewiesen hat.

#### **4.2**

**4.2.1** Die Vorinstanz führt zur Begründung ihres abweisenden Entscheids im Wesentlichen aus, bei den nachgesuchten Dossiers handle es sich um Archivgüter, welche alle unter einer seitens des Bundesrats verlängerten Schutzfrist stehen würden. Damit habe der Bundesrat ein überwiegendes öffentliches Interesse gegen die Einsichtnahme in die fraglichen Dossiers

bejaht. Das Kriterium des überwiegenden schutzwürdigen öffentlichen Interesses sei sowohl bei der Verlängerung der Schutzfrist als auch bei der vorzeitigen Einsichtnahme massgebend. Von der Gesetzeslogik her schliessen sich die Verlängerung der Schutzfrist und die vorzeitige Freigabe gegenseitig aus, weshalb schon alleine deshalb keine vorzeitige Einsichtnahme gewährt werden könne. Dies ergebe sich aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6490/2013 vom 16. Juni 2014. Einsichtsbevolligungen würden sodann unter gleichen Bedingungen für alle Gesuchsteller gelten, wobei der Gesetzgeber bewusst auf eine Privilegierung bestimmter Personenkategorien, namentlich Medienschaffender, verzichtet habe. Die gesuchstellende Person dürfe deshalb keine Rolle spielen. Es sei einzig abzuwägen, ob der Einsichtnahme überwiegende schutzwürdige private oder öffentliche Interessen gegenüberstehen würden. Diese Prüfung finde bereits bei der Ablieferung ans Bundesarchiv statt, um zu entscheiden, ob das Archivgut der verlängerten Schutzfrist gemäss Art. 12 BGA unterstehe.

Auch eine konkrete Einzelfallprüfung bestätige im Übrigen das Vorliegen von überwiegenden öffentlichen und privaten Interessen, welche gegen die Einsichtnahme sprechen würden. So würden zahlreiche schützenswerte Personendaten in den Dokumenten genannt, welche überwiegende private Interessen darstellten. Besonders schützenswert seien gemäss datenschutzrechtlichen Regelungen unter anderem Personendaten über eine strafrechtliche Verfolgung, wobei eine solche bereits mit der Voruntersuchung beginne. Ausserdem würden durch eine Einsicht Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse offenbart. Betreffend das Vorliegen von öffentlichen Interessen beruft sich die Vorinstanz insbesondere auf den Quellenschutz, welcher dem Schutz der partnerdienstlichen Verbindungen diene. Der Quellenschutz sei in Art. 35 NDG verankert und stelle damit ein der Einsicht entgegenstehender gesetzlicher Vorbehalt im Sinne von Art. 13 Bst. a BGA dar. Die Einsicht könne auch nicht unter Auflagen, etwa durch Schwärzungen gewisser Textpassagen oder das Zurückbehalten einzelner Dokumente, gewährt werden, da die Akten ansonsten nicht mehr nachvollziehbar wären respektive zu falschen Schlussfolgerungen führen würden.

**4.2.2** Die Beschwerdeführerin hält den Standpunkt der Vorinstanz, wonach eine vorzeitige Einsichtnahme schon allein deshalb zu verweigern sei, weil sich von der Gesetzeslogik her die Verlängerung der Schutzfrist und die vorzeitige Freigabe gegenseitig ausschliessen würden, für unzutreffend. Vielmehr dränge sich auch in Fällen, wo ein Dossier wie vorliegend unter

einer vom Bundesrat verlängerten Schutzfrist stehe, eine sorgfältige Interessenabwägung im Einzelfall auf. Eine andere Ansicht stehe nicht nur Art. 13 Abs. 1 BGA entgegen, sondern verletze auch die grundrechtlich garantierte Meinungs- und Informations- sowie die Medienfreiheit.

Mit ihren Ausführungen gelinge es der Vorinstanz nicht, der Einsichtnahme entgegenstehende private und öffentliche Interessen nachzuweisen. Auf den Quellenschutz im Sinne von Art. 35 NDG könne sie nicht abstellen, da es sich vorliegend um Akten betreffend eine strafrechtliche Voruntersuchung im Inland und nicht um Akten im Zusammenhang mit der nachrichtendienstlichen Informationsbeschaffung handle. Die massgeblichen Stellen könnten im Übrigen geschwärzt werden, zumal die Vorinstanz ohnehin nur zwei Dokumente angegeben habe, welche offenbar besonders geheimhaltungswürdig seien. Was die geltend gemachten Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse betreffe, so existiere die ehemalige Crypto AG heute nicht mehr und deren Nachfolgeunternehmung befinde sich in Liquidation. Zudem gehe es um Informationen aus den 1990er-Jahren. Damit fehle es sowohl am subjektiven als auch am objektiven Geheimhaltungsinteresse. Auf die besondere Schutzwürdigkeit von Personendaten im Sinne der datenschutzrechtlichen Regelungen könne sich sodann nur die von einer Strafverfolgung selbst betroffene Person stützen. Die Voruntersuchungen der Bundespolizei hätten sich jedoch auf die ehemalige Crypto AG bezogen, welche heute nicht mehr existiere. Auch sonstige schützenswerte private Interessen seien nicht ersichtlich, zumal diesen ohne Weiteres ebenfalls durch Anonymisierung beziehungsweise Einschwärzen identitätsbezogener Informationen Rechnung getragen werden könne. Auch hätten sich bereits mehrere Personen, von welchen davon auszugehen sei, dass sie in den Dokumenten genannt seien, öffentlich zum Fall Crypto AG geäußert. Bei ihnen sei von der Einwilligung in die Einsicht der Akten auszugehen. Bei anderen Personen, etwa im Fall von Georg Stucky, handle es sich um Personen der Zeitgeschichte. Diesen könnten in Bezug auf ihre Tätigkeit in der Öffentlichkeit ohnehin keine überwiegenden privaten Interessen entgegengestellt werden. Des Weiteren sei die Vorinstanz verpflichtet, Einwilligungserklärungen bei den in den Akten darüber hinaus genannten Privatpersonen einzuholen.

Die Beschwerdeführerin bezwecke mit der Einsichtnahme in die ersuchten Dossiers, Aufschluss über die Rolle der Bundespolizei respektive der Bundesanwaltschaft im Zusammenhang mit den Vorwürfen gegen die ehemalige Crypto AG zu erhalten. Die Frage nach der Rechtsstaatlichkeit und der Rechtmässigkeit behördlichen Handelns seien grundlegende Werte einer

Demokratie. Diese Werte würden nach besonderer Transparenz verlangen und die Information der Öffentlichkeit sei unabdingbar, um die Glaubwürdigkeit der staatlichen Stellen beziehungsweise das Vertrauen des Einzelnen in staatliches Handeln zu gewährleisten. Der Umstand, dass umfassende Untersuchungen durch die Geschäftsprüfungsdelegation im Gange seien, zeige die Bedeutung und Tragweite der Angelegenheit. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung vermöge die Intervention staatlicher Stellen umgekehrt aber die demokratische Kontrolle durch die Öffentlichkeit nicht zu ersetzen. Den geltend gemachten Geheimhaltungsinteressen stünden damit gewichtige öffentliche Interessen gegenüber, welche überwiegen würden.

Anstatt die Einsicht per se zu verweigern, hätte die Vorinstanz entsprechend dem im Urteil des BVGer A-2318/2013 festgelegten Prüfschema und in Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes jedes einzelne Aktenstück einer gesonderten Prüfung unterziehen müssen. Die Vorinstanz habe aber weder die öffentlichen und privaten Interessen hinreichend dargelegt, noch habe sie eine sorgfältige Interessenabwägung vorgenommen. Zudem habe sie auch nicht geprüft, ob die Einsicht gegebenenfalls durch die bloss teilweise Zugangsgewährung oder eine Zugangsgewährung unter Auflagen beziehungsweise Bedingungen hätte gewährt werden können, sondern lediglich pauschale Ausführungen gemacht. Im Ergebnis sei nicht nur der Verhältnismässigkeitsgrundsatz, sondern auch die Begründungs- und Untersuchungspflicht von der Vorinstanz verletzt worden. Falls die Einsicht nicht ohnehin zu gewähren sei, sei das Verfahren deshalb an die Vorinstanz zurückzuweisen.

## **5.**

**5.1** Die formellen Rügen sind vorab zu prüfen, da sie allenfalls geeignet sein könnten, eine Kassation der vorinstanzlichen Verfügung zu bewirken.

## **5.2**

**5.2.1** Die Begründungspflicht ergibt sich aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör i.S.v. Art. 29 Abs. 2 Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101). Die Begründung einer Verfügung entspricht den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV, wenn die Betroffenen dadurch in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Die Behörde ist aber nicht verpflichtet, sich zu allen

Rechtsvorbringen der Parteien zu äussern. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Es genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde leiten liess. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (vgl. BGE 141 III 28 E. 3.2.4, 140 II 262 E. 6.2 m.H.; Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 4.2.2.1).

**5.2.2** Die Vorinstanz stellt sich in ihrer Begründung zwar auf den Standpunkt, es sei in Fällen, wo ein Dossier aufgrund von vorliegenden öffentlichen oder privaten Interessen unter einer verlängerten Schutzfrist steht, an sich keine eingehende Prüfung der Einsichtsvoraussetzungen respektive keine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen. Sie beschränkt sich aber nicht allein auf diese Argumentation, sondern legt darüber hinaus dar, weshalb sie die Verweigerung der Einsicht auch im Einzelfall für gerechtfertigt hält. In Bezug auf die Darlegung der öffentlichen Interessen ist der Beschwerdeführerin zwar zustimmen, dass diese in der Verfügung knapp ausfällt. Die Vorinstanz hat aber immerhin von Anfang an auf den zum Tragen kommenden Quellenschutz für partnerschaftliche Dienste hingewiesen. Zudem führt sie deutlich substantierter aus, weshalb aus ihrer Sicht auch gewichtige private Interessen gegen die Einsicht sprechen. Der Begründung ist zudem zu entnehmen, weshalb sich eine vollständige Verweigerung der Einsicht aufdrängt und diese nicht etwa teilweise im Rahmen von Schwärzungen und Anonymisierungen gewährt werden kann. Damit begründete die Vorinstanz auch, weshalb sie eine vollständige Verweigerung der Einsicht für verhältnismässig hält. Damit war es der Beschwerdeführerin hinreichend möglich, sich ein Bild über die Tragweite des Entscheids zu machen und diesen sachgerecht anzufechten. Die Beschwerdeführerin vermag mit ihrer Rüge der Begründungspflichtverletzung demnach nicht durchzudringen.

### **5.3**

**5.3.1** Gemäss Art. 12 VwVG stellt die zuständige Behörde den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen fest. Der Untersuchungsgrundsatz findet seine Grenze an der gesetzlichen Mitwirkungspflicht (Art. 13 VwVG).

**5.3.2** Es liegen keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung vor. Die Vorinstanz hat die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen hinreichend vorgenommen. Eine Verletzung der Untersuchungspflicht ist nicht ersichtlich.

## **6.**

**6.1** Die Verweigerung der Einsicht in die ersuchten Dossiers ist demnach auf ihre materielle Richtigkeit hin zu prüfen.

**6.2** 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 unentgeltlich zur Einsichtnahme zur Verfügung (Art. 9 Abs. 1 BGA). Unterlagen, welche bereits vor ihrer Ablieferung an das Bundesarchiv öffentlich zugänglich waren, bleiben auch weiterhin öffentlich zugänglich (Art. 9 Abs. 2 BGA). Schon vor Ablauf der Schutzfrist kann Einsicht gewährt werden, sofern keine gesetzlichen Vorschriften oder keine überwiegenden schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Art. 13 Abs. 1 BGA).

Die Schutzfrist beginnt in der Regel mit dem Datum des jüngsten Dokuments eines Geschäftes oder Dossiers zu laufen (Art. 10 BGA) und gilt grundsätzlich für ein ganzes Dossier oder Geschäft (Art. 13 Abs. 1 VBGA). Die ordentliche Schutzfrist von 30 Jahren kann bei bestimmten Kategorien von Archivgut durch den Bundesrat verlängert werden, wenn ein überwiegendes schutzwürdiges öffentliches oder privates Interesse an der Beschränkung des Archivzugangs entgegensteht (Art. 12 Abs. 1 BGA). Auch die abliefernde Stelle hat im Einzelfall die Möglichkeit, bei Vorliegen von überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen, die Schutzfrist zu verlängern (Art. 12 Abs. 2 BGA).

## **6.3**

**6.3.1** Die Dossiers mit der Signatur «E4268-06» sind der Kategorie «Bundesamt für Polizei: Ablage Registratur (2000-)» zugeordnet und werden in der Liste von Archivgütern mit verlängerter Schutzfrist geführt (vgl. Anhang 3 VBGA). Die Ablieferung 2007/112 und damit das darin geführte Dossier #22 untersteht als Vorgangskategorie der Hauptgruppe 1 einer Schutzfrist von 50 Jahren. Für die beiden Dossiers #108 und #109 der Ablieferung 2014/25 gilt eine Schutzfrist von 80 Jahren (vgl. Anhang 3 VBGA; zur Einordnung der Dossiers siehe auch die öffentlich zugänglichen Informationen

auf der Webseite des BAR: <https://www.recherche.bar.admin.ch> > Einfache Suche > Bundespolizei BuPo, abgerufen am 31.1.2022).

Da für den Fristenlauf das jüngste Dokument eines Geschäfts oder Dossiers massgebend ist (Art. 10 BGA, Art. 13 Abs. 2 VBGA), fallen die fraglichen Archivgüter, die gemäss Angaben des Bundearchivs in den Jahren 1994 bis 1997 (Dossiers 2014/25 #108 und #109) respektive 1995 bis 1998 (Dossier 2007/112#22) entstanden, gegenwärtig noch unter die laufende Schutzfrist. Das Bundesverwaltungsgericht stellt zwar fest, dass die Vorinstanz fälschlicherweise ausführt, das jüngste Dokument datiere aus dem Jahr 1993 (vgl. Verfügung Ziff. 22 und 26). Ausserdem enthalten die Dossiers der Ablieferungen 2014/25#108 und 2014/25#109 auch vereinzelte Unterlagen mit Daten aus den Jahren 1998 bis 2000. Die Frage, wann die Schutzfrist tatsächlich zu laufen beginnt, kann vorliegend jedoch offenbleiben, da selbst wenn man auf die Angabe der Vorinstanz von 1993 abstellen würde, die Archivgüter erst 2043 respektive 2073 frei zugänglich würden. Selbst die ordentliche 30-jährige Frist ist im heutigen Zeitpunkt noch nicht abgelaufen.

**6.3.2** Die Beschwerdeführerin bestreitet dies spätestens seit dem Schriftenwechsel nicht mehr und stellt auch die seitens des Bundesrats erfolgte Verlängerung der Schutzfrist nicht in Frage. Die nachgesuchten Dossiers sind demnach nicht frei zugänglich. Als öffentlich sind hingegen die in den Dossiers befindlichen Zeitungsartikel sowie weitere Unterlagen, wie Literaturauszüge oder Gesetzesausdrucke und ähnliches, zu bezeichnen. Aufgrund der Akten ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführerin Kopien von diesen Unterlagen zugestellt worden sind. Die Vorinstanz hat dem Grundsatz der freien Zugänglichkeit von bereits vor der Ablieferung öffentlicher Unterlagen (Art. 9 Abs. 2 BGA) damit Rechnung getragen. Darüber hinaus ist die Einsicht nur auf Gesuch hin und vorbehältlich entgegenstehender geschützter Geheimnisinteressen zu gewähren (Art. 13 Abs. 1 BGA).

## **6.4**

**6.4.1** Das Gesetz stellt sowohl für die Verlängerung der Schutzfrist durch den Bundesrat als auch für die Verweigerung der vorzeitigen Einsichtnahme auf das Vorliegen respektive das Entgegenstehen von öffentlichen oder privaten Interessen ab (vgl. Art. 13 Abs. 1 Bst. b und Art. 12 Abs. 1 BGA).

Die Vorinstanz schliesst aus diesen Gesetzesbestimmungen, dass eine vorzeitige Einsichtnahme von Akten, welche aufgrund von öffentlichen oder privaten Interessen unter einer verlängerten Schutzfrist stehen, bereits von der Gesetzeslogik her ausgeschlossen sein müsse. Eine Einzelfallprüfung erübrige sich sinngemäss in solchen Fällen, da stets von überwiegenden entgegenstehenden Interessen auszugehen sei. Die Beschwerdeführerin widerspricht dieser Argumentation und stellt sich auf den Standpunkt, es sei eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen.

Es stellt sich demnach die Frage, ob Archivgüter, die einer verlängerten Schutzfrist nach Art. 12 Abs. 1 BGA unterstehen, auf ihre Schutzbedürftigkeit zu untersuchen sind, wenn ein vorzeitiges Einsichtsgesuch gestellt wird.

**6.4.2** Archivgüter können bei Vorliegen überwiegender öffentlicher oder privater Interessen entweder im Rahmen von Kategorien durch den Bundesrat (Art. 12 Abs. 1 BGA) oder im Einzelfall durch das Bundesarchiv oder die abliefernde Stelle (Art. 12 Abs. 2 BGA) unter eine verlängerte Schutzfrist gestellt werden. Die vorzeitige Einsicht in Archivgüter mit verlängerten Schutzfristen nach Art. 12 Abs. 1 BGA ist in Art. 13 Abs. 1 BGA – im Gegensatz zu solchen nach Art. 12 Abs. 2 BGA – ausdrücklich vorgesehen. Bereits der Gesetzeswortlaut legt demnach nahe, dass eine vorzeitige Einsichtnahme in Fällen, in denen ein Dossier aufgrund der Zugehörigkeit zu einer in der Archivierungsverordnung definierten Kategorie unter eine verlängerte Schutzfrist fällt, grundsätzlich möglich sein muss. Sinn und Zweck der Regelung von Art. 12 Abs. 1 BGA ist, dass der Bundesrat durch die Bildung von Kategorien, bei welchen in der Regel öffentliche oder private Interessen gegeben sind, das Vorliegen von solchen nicht für jedes einzelne Dossier prüfen und nachweisen muss. Dies wird zum einen aus Effizienzgründen als zweckmässig erachtet (vgl. in diesem Sinne das Votum Fritschi in der parlamentarischen Verhandlung des Nationalrats vom 2. März 1998, AB 227 NR 246). Die Kompetenz des Bundesrats soll zum anderen sicherstellen, dass die Anwendung von ausserordentlichen Schutzfristen nur in wirklich notwendigen Fällen geltend gemacht wird (vgl. Botschaft BGA, BBl 1997 II 941, 961).

**6.4.3** Für die Unterstellung eines Dossiers unter eine verlängerte Schutzfrist nach Art. 12 Abs. 1 BGA ist damit zunächst entscheidend, dass es einer der vom Bundesrat definierten Kategorien angehört. Die Zugehörigkeit zu einer solchen Kategorie schliesst jedoch nicht aus, dass das Vorliegen eines tatsächlichen Schutzinteresses in Bezug auf ein konkretes Archivgut

zu verneinen ist (in diesem Sinne auch BGE 127 I 145 E. 4c/bb m.H.). Insbesondere können sich staatliche oder private Geheimhaltungsbedürfnisse über die Zeit ändern. Auch das im Gesetz verankerte vorzeitige Einsichtsrecht sowie der Sinn und Zweck von Art. 12 Abs. 1 BGA sprechen für die Notwendigkeit einer Überprüfung der konkreten Schutzinteressen im Einzelfall. In Bezug auf die Verlängerung der Schutzfrist hat der Verordnungsgeber bereits definiert, welche Geheimhaltungsinteressen er für schützenswert und im Verhältnis zu allfälligen Einsichtsinteressen für überwiegend hält, etwa wenn eine Einsicht geeignet ist, die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden (vgl. Art. 14 Abs. 3 Bst. a VBGA). Sind solche Interessen im konkreten Einzelfall gegeben, ist gleichzeitig auch gesagt, dass der Einsicht entgegenstehende Geheimhaltungsgründe im Sinne von Art. 13 Abs. 1 Bst. b BGA vorliegen. Eine eigentliche Interessenabwägung, wie dies die Beschwerdeführerin fordert, ist danach nicht mehr vorzunehmen. Vielmehr hat der Verordnungsgeber diese bereits vorweggenommen und festgelegt, in welchen Fällen dem gesetzlich verankerten Zweck der verlängerten Schutzfrist nachzukommen und ein Archivgut für einen bestimmten Zeitraum vor einem allgemeinen Zugriff zu schützen ist. Zu prüfen bleibt in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV), ob unter Umständen ein eingeschränkter Zugang zu den Akten in Frage kommt. Ist es nämlich ohne grösseren Aufwand möglich, durch Schwärzungen oder andere Massnahmen diejenigen Stellen abzudecken, welche zu einer Offenbarung der von den öffentlichen oder privaten Interessen gedeckten Geheimnisse führen würden, so erscheint eine vollständige Verweigerung der Einsicht regelmässig nicht verhältnismässig.

**6.4.4** Die Unterstellung eines Dossiers unter eine verlängerte Schutzfrist, entbindet die zuständige Stelle im Fall eines Gesuchs um vorzeitige Einsicht nach Art. 13 Abs. 1 BGA nach dem Gesagten nicht, die tatsächlichen und konkreten Schutzbedürfnisse der Unterlagen abzuklären. Überwiegen die Interessen an einer Geheimhaltung das Transparenzinteresse, so ist zu prüfen, ob eine vollständige Verweigerung der Einsicht verhältnismässig ist oder unter Umständen ein eingeschränkter Zugang gewährt werden kann.

## **6.5**

**6.5.1** Wie zuvor ausgeführt, ist die Bekanntgabe von Informationen aus öffentlichem Interesse insbesondere dann zu vermeiden, wenn dies zu einer Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz führen kann

(vgl. Art. 14 Abs. 3 Bst. a VBGA). Auch wenn die Beziehungen zu ausländischen Staaten dauernd beeinträchtigt werden können, liegt eine Geheimhaltung im überwiegenden öffentlichen Interesse (vgl. Art. 14 Abs. 3 Bst. b VBGA). Diese Vorbehalte sind eng verbunden mit dem nachrichtendienstlichen Quellenschutz, der im Nachrichtendienstgesetz gesetzlich verankert ist (vgl. Art. 35 NDG). Von überwiegenden privaten Interessen ist insbesondere bei Vorliegen von Berufs- oder Fabrikationsgeheimnissen auszugehen (Art. 14 Abs. 4 VBGA). Enthalten die einzusehenden Archivgüter Personendaten Dritter, können sich private Schutzbedürfnisse darüber hinaus aus dem Persönlichkeitsschutz ergeben (vgl. eingehend zum Schutz der Privatsphäre Dritter: HÄNER in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 7 BGÖ Rz. 50 ff.). Bei Archivgut, das der verlängerten Schutzfrist nach Art. 11 BGA untersteht, nach Personennamen erschlossen ist und besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthält, entfällt die Schutzbedürftigkeit, wenn die betroffene Person der Einsichtnahme zustimmt oder seit drei Jahren verstorben ist (Art. 11 Abs. 1 und 2 BGA i.V.m. Art. 16 Abs. 1 VBGA). Bei sogenannten „Personen der Zeitgeschichte“ – also Personen des öffentlichen Interesses oder relativ prominente Personen – können hinsichtlich ihrer Tätigkeit in der Öffentlichkeit keine überwiegenden privaten Interessen entgegengesetzt werden (vgl. Art. 18 Abs. 4 VBGA; BGE 127 I 145 E. 4c/bb; Urteil des BVGer A127/2014 vom 13. Oktober 2014 E. 4.3; Botschaft BGA, BBl 1997 II 941, 962).

**6.5.2** Die überwiegende Mehrheit der Akten in den streitgegenständlichen Dossiers wurde von der damaligen Bundespolizei hergestellt und betreffen Abklärungen, welche in Zusammenhang mit dem Verdacht rund um die Vorwürfe gegenüber der ehemaligen Crypto AG in den 1990er-Jahren stehen. Danach sei die Firma im Hintergrund von ausländischen Nachrichtendiensten geleitet worden und durch das Einbauen von sogenannten «Backdoors» in die Chiffriermaschinen hätten eine Vielzahl von ausländischen Staaten abgehört werden können. Aufgrund des im Jahr 2020 gewissen Medienhäusern – unter anderem dem SRF – zugespielten sogenannten MINERVA-Berichts eines ausländischen Nachrichtendienstes fand schweizweit und international eine weitgehende mediale Aufarbeitung dieser Vermutungen statt (vgl. insb. der Bericht der Beschwerdeführerin in der Rundschau: SRF, Rundschau: Weltweite Spionage-Operation mit Schweizer Firma aufgedeckt, 12. Februar 2020, abzurufen unter: [www.srf.ch](http://www.srf.ch) > Play SRF Mediathek > Sendung > Rundschau > Sendung vom 12. Februar 2020, abgerufen am 31.1.2022, aber auch ein kürzlich veröffentlichtes Buch von RES STREHLE, Operation Crypto: Die Schweiz im Dienst von CIA

und BND, 2020). Im November 2020 publizierte die Geschäftsprüfungsdelegation des National- und Ständerats ausserdem einen Bericht über die Rolle der Schweiz (vgl. Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte, Fall Crypto AG, BBl 2021 156, 2. November 2020).

**6.5.3** Im vorliegenden Themenbereich darf demnach vieles als bekannt vorausgesetzt werden. Dies schmälert den Geheimhaltungscharakter der nachgesuchten Dossiers jedoch nur minim. Aufgrund der Medienberichterstattung kann davon ausgegangen werden, dass die Crypto AG im Auftrag ausländischer Geheimdienste bis 2018 manipulierte Verschlüsselungsgeräte hergestellt und weltweit an über 100 Staaten verkauft hat. Die Zusammenhänge reichen damit bis in die Gegenwart hinein. Ein Bekanntwerden weiterer Details, insbesondere in Bezug auf die Funktionsweise der Operation sowie die involvierten Personen und Quellen, könnte unter Umständen auch Rückschlüsse auf den heutigen Modus Operandi der Geheimdienste zulassen. Unter diesen Umständen und angesichts der Bedeutung der weltweiten Operation ist dieser aus Sicht der ausländischen Geheimdienste weiterhin ein hohes Geheimhaltungsinteresse zuzusprechen.

Wie bereits festgestellt, weisen die Unterlagen im schweizerischen Kontext sodann einen erheblichen nachrichtendienstlichen Charakter auf. Nachrichtendienstliche Tätigkeiten betreffen regelmässig Sicherheitsfragen sowie die Aussenbeziehungen der Schweiz. Damit zählen sie zu den besonders sensitiven Bereichen staatlicher Tätigkeit (vgl. Urteil des BGer 1C\_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.1 m.w.H.). Nicht nur die Befragungen der Bundespolizei, sondern auch weitere Nachforschungen wurden mit Blick auf die Abklärungen im Zusammenhang mit verbotenem Nachrichtendienst durchgeführt. Zudem enthalten sie Namen von Personen, die als Auskunftspersonen für nachrichtendienstliche Zwecke anzusehen sind. Darüber hinaus basieren gewisse Abklärungen auf Informationen von ausländischen Partnerdiensten. In Bezug auf einen spezifischen Zeitraum sind sodann detaillierte Informationen enthalten, welche Länder, in welchem Umfang Chiffriergeräte von der Crypto AG bezogen haben.

**6.5.4** Bezüglich den in den Akten enthaltenen, teilweise in der Öffentlichkeit noch unbekanntem Auskunftspersonen sowie den ausländischen Partnerdiensten kann sich die Vorinstanz auf den Quellenschutz berufen, wonach nachrichtendienstliche Quellen sicherzustellen und deren Anonymität zu wahren sind (heute gesetzlich verankert in Art. 35 Abs. 1 NDG). Die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Staaten beruht sodann auf Freiwilligkeit, für welche wiederum entscheidend ist, dass

sich die Staaten auf die vertrauliche Behandlung der von ihnen weitergegebenen Informationen verlassen können (vgl. Urteil des BGer 1C\_122/2015 E. 3.3.2). Im nachrichtendienstlichen Kontext ist es – insbesondere auch zum Schutz der Zusammenarbeit mit partnerschaftlichen Diensten – üblich, dass archivierte Akten der Öffentlichkeit für eine längere Zeit verschlossen bleiben (gemäss NDG unterliegen Akten des Nachrichtendienstes einer 50-jährigen Schutzfrist und nachrichtendienstliche Informationsbeschaffungen sind vom Öffentlichkeitsprinzip respektive von der Anwendung des BGÖ ausgeschlossen [vgl. Art. 67 f. NDG]). Bei den unter 50- respektive 80-jähriger Schutzfrist stehenden Dossiers ist jedoch noch nicht einmal die ordentliche 30-jährige Schutzfrist abgelaufen. Zumal der Aktualität und der Bedeutung, welche den Vorgängen bis heute zukommen, wäre bei einer frühzeitigen Gewährung der Einsicht in die vorliegenden Dossiers seitens der partnerschaftlichen Dienste mit einem Vertrauensverlust zu rechnen. Ein solcher ist nicht nur seitens der in Frage stehenden Hauptakteure zu erwarten, sondern auch betreffend den in den Unterlagen genannten Staaten, welche Geräte von der Crypto AG bezogen haben und damit unter Umständen von Sicherheitslücken betroffen waren. Selbst wenn einige von ihnen bereits in der Öffentlichkeit genannt wurden, ist es naheliegend, dass eine Veröffentlichung dieser Geschäftsdetails nicht in ihrem Sinn ist. Damit liegen zum einen Anhaltspunkte vor, dass eine Bekanntgabe der in Frage stehenden Informationen zu einer dauerhaften Beeinträchtigung von ausländischen Beziehungen führen würde. Zum anderen hat es auch Auswirkungen auf die Sicherheit der Schweiz, wenn diese von ausländischen Nachrichtendiensten und Sicherheitsbehörden als unsichere Partnerin betrachtet wird (vgl. Botschaft NDG, BBl 2014 2105, 2173). Die Archivgüter weisen demnach ein erhebliches öffentliches Interesse an einer Geheimhaltung auf.

**6.5.5** Die Vorinstanz hat sodann zu Recht auf die Vielzahl von Personen hingewiesen, die in den Akten namentlich genannt werden. Den Personen, die der Bundespolizei Auskünfte – teilweise mit der Gefahr der Verletzung ihrer geschäftlichen Geheimhaltungspflichten – erteilt haben, ist ein hohes privates Interesse an der Verweigerung der Einsicht zuzusprechen. Auch was die Informationen zu weiteren Personen betrifft, stellen diese angesichts des nachrichtendienstlichen Charakters der Akten – unabhängig von der Frage, ob sie nach datenschutzrechtlichen Regelungen als «besonders schützenswert» im Sinne von Art. 3 Bst. c Ziff. 4 DSG zu qualifizieren sind – mehrheitlich sensible Personendaten dar. Diverse der genannten Privatpersonen sind im aktuellen Zeitpunkt weder verstorben noch stellen sie eine Person der Zeitgeschichte dar. Von der Einwilligung in die Einsicht

kann selbst im Fall, dass sie bereits in der Öffentlichkeit aufgetreten sind respektive den Medien rund um die Vorgänge der Crypto AG Auskunft gegeben haben, nicht ohne Weiteres ausgegangen werden. Die Frage, inwiefern die Vorinstanz selber verpflichtet wäre, die Einwilligungen aller der genannten Personen einzuholen, kann offengelassen werden, da selbst wenn eine Einwilligung gewisser Einzelpersonen vorliegen würde, der Einsicht nicht nur private, sondern auch öffentliche Interessen entgegenstehen. Unter diesen Umständen erübrigt sich auch die Beantwortung der Frage, ob durch die Einsichtnahme zusätzlich allfällige Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse offenbart würden.

**6.6** Wie zuvor dargelegt, liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass die Gewährung des Zugangs zu den streitgegenständlichen Archivgütern, die Beziehung der Schweiz zu mehreren ausländischen Staaten dauerhaft beeinträchtigen könnte. Damit liegt gemäss Art. 14 Abs. 3 Bst. b VBGA ein überwiegendes schutzwürdiges öffentliches Interesse vor, das der Einsicht entgegensteht. Die mit dem Vertrauensverlust möglicherweise einhergehenden Implikationen auf die Sicherheit der Schweiz stellen ebenfalls gewichtige öffentliche Interessen dar, welche zu beachten sind. Hinzu kommen schützenswerte private Interessen, welche durch eine Zugangsgewährung verletzt werden könnten, zumal Rückschlüsse auf gewisse Personen selbst im Fall einer Anonymisierung wohl nicht ausgeschlossen werden könnten. Das seitens der Beschwerdeführerin dargelegte Interesse an der Aufarbeitung der Rolle der Bundespolizei im Rahmen der Vorgänge rund um die Crypto AG dient zwar der Kontrolle behördlicher Prozesse und stellt ein grundsätzlich schützenswertes Einsichtsinteresse mit öffentlicher Bedeutung dar. Dieses vermag die gegen die Einsicht sprechenden öffentlichen und privaten Interessen jedoch nicht zu überwiegen. Vielmehr überwiegen die Interessen, die noch unter ordentlicher Schutzfrist stehenden Archivgüter im heutigen Zeitpunkt nicht offenzulegen (Art. 12 Abs. 1 Bst. b BGA).

**6.7** Die Vorinstanz hat zu Recht darauf hingewiesen, dass eine bloss teilweise Verweigerung der Einsicht nicht gerechtfertigt wäre. Angesichts der Vielzahl namentlich genannter Privatpersonen sowie der diversen Stellen, deren Bekanntgabe öffentliche Interessen tangieren würden, wären zahlreiche Schwärzungen nötig. Die Einsicht könnte unter diesen Umständen zu einer Verfälschung der Akten führen und es besteht die Gefahr, dass die Akten für die Beschwerdeführerin so nicht mehr in einer sinnvollen Weise nachvollziehbar wären. Das von ihr angestrebte Ziel der Transparenz in

Bezug auf die behördlichen Vorgänge würde damit unterlaufen. Die vollständige Verweigerung der Einsicht in die nachgesuchten Dossiers ist damit auch verhältnismässig.

Der Argumentation der Beschwerdeführerin, wonach sich die Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes entsprechend dem Urteil A-2318/2013 auf jedes einzelne Aktenstück beziehe und entsprechend für jedes einzelne Dokument eine gesonderte Prüfung vorzunehmen sei, kann schliesslich nicht gefolgt werden. Die in Urteil A-2318/2013 entwickelten Grundsätze betreffen ein Archivgut, welches nach der gesuchstellenden Person erschlossen war und die betroffene Person selbst in die Akten Einsicht nehmen wollte. Die Einsicht richtet sich in solchen Fällen nach den Regeln des Datenschutzgesetzes (vgl. Art. 15 Abs. 1 BGA und Art. 20 Abs. 4 VBGA), weshalb die Umstände im dortigen Verfahren nicht mit dem vorliegenden Fall vergleichbar sind.

## **7.**

**7.1** Es ist abschliessend zu prüfen, ob der Beschwerdeführerin ein grundrechtlicher Anspruch auf Zugang zu den nachgesuchten amtlichen Akten zukommt, der über die gesetzlichen Archivierungsregeln hinausgeht. Als Journalistin kann sie sich dabei nicht nur auf die verfassungsrechtlich garantierte Meinungs- und Informations- (Art. 16 BV und Art. 10 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 [EMRK, SR 0.101]), sondern auch auf die Medienfreiheit (Art. 17 BV) berufen.

## **7.2**

**7.2.1** Sowohl die Informations- als auch die Medienfreiheit bilden zentrale Ausprägungen des allgemeinen Grundrechts freier Meinungsäusserung. Die Kontrollfunktion der Medien und ihre wichtige Rolle in einer demokratischen Gesellschaft als Bindeglied zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und dem Staat ist dabei unbestritten (vgl. auch BGE 137 I 16 E. 2.4; BGE 137 I 8 m.w.H.). Die neuere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) räumt Medienschaffenden und anderen Personen, deren Informationsinteresse auf die Wahrnehmung behördlicher Kontrollfunktion gerichtet ist, im Rahmen der konventionsrechtlich gewährleisteten Meinungsfreiheit sodann gewisse Rechte auf Zugang

zu behördlichen Informationen ein (vgl. insb. Entscheid der Grossen Kammer des EGMR, Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn vom 8. November 2016, Nr. 18030/11, § 126 ff., insb. 196 ff.).

**7.2.2** Die verfassungsrechtlich gewährleistete Informationsfreiheit umfasst auch den Anspruch, sich Informationen von staatlichen Behörden zu verschaffen. Indessen gewährt Art. 16 Abs. 3 BV nur ein Recht, Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen, ist also beschränkt auf jene Informationen, die nach den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften der Öffentlichkeit zugänglich sind. Demzufolge ergibt sich die Qualifikation einer Quelle als allgemein zugänglich aus den anwendbaren gesetzlichen Vorschriften, weshalb die Informationsfreiheit keinen Anspruch auf Einsicht in geheime Dokumente gewährt (vgl. BGE 127 I 145, Urteil des BGer 1C\_462/2018 vom 17. April 2019 E. 4.1 m.w.H.; ANDREAS KLEY/ESTHER TOPHINKE, in: Ehrenzeller et. al., Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, zu Art. 16 Rz. 36 m.w.H.).

**7.2.3** Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts ist aus der Medienfreiheit nach Art. 17 BV ebenso wenig wie aus Art. 16 Abs. 3 BV eine Umkehr des Geheimhaltungsgrundsatzes der Verwaltung zugunsten des Öffentlichkeitsprinzips abzuleiten (vgl. Urteil des BGer 1C\_462/2018 E. 4.2 m.w.H.; a.A. MARKUS SCHEFER/RAPHAELA CUENI, Die Informationsfreiheit nach Art. 16 Abs. 1 und 3 BV: Der Anspruch auf Einsicht in amtliche Akten, Jusletter 7. Februar 2022, insb. S. 27 f.; ALEXANDRE FLÜCKIGER/VALÉRIE JUNOD, La reconnaissance d'un droit d'accès aux informations détenues par l'Etat fondée sur l'article 10 CEDH Portée de l'arrêt Magyar Helsinki Bizottság contre Hongrie en droit suisse, Jusletter 27. Februar 2017, insb. S. 18). Ein Anspruch auf Zugang zu den archivierten behördlichen Dokumenten ergibt sich vielmehr erst durch den im Rahmen des Archivierungsgesetzes gewährleisteten freien Zugangs zum Bundesarchiv nach Ablauf der Schutzfrist sowie der Möglichkeit der vorzeitigen Einsichtnahme unter Wahrung legitimer Schutzinteressen (vgl. in diesem Sinne auch das eben genannte Urteil des BGer in Bezug auf das BGÖ).

**7.2.4** Im Sinne der Medien- und Informationsfreiheit ist zwar dem Grundsatz nach von einem möglichst freien Zugang zum Bundesarchiv auszugehen (vgl. insb. BGE 145 I 127 E. 4c/bb). Wie aufgezeigt, rechtfertigt sich die Verweigerung der Einsicht in die nachgesuchten Akten vorliegend jedoch aufgrund der entgegenstehenden überwiegenden öffentlichen und privaten Interessen und ist auch verhältnismässig (vgl. insb. E. 6.5 ff.). In soweit die Dossiers sodann Unterlagen enthalten, welche als öffentlich und

damit als allgemein zugänglich im Sinne von Art. 16 Abs. 3 BV gelten, hat die Vorinstanz der Beschwerdeführerin Zugang gewährt (vgl. E. 6.3.2). In Bezug auf das Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach sich die Pflicht der Vorinstanz zur Vornahme einer umfassenden Interessenabwägung aus den genannten Grundrechten ergebe, ist darauf hinzuweisen, dass die seitens des Verordnungsgebers in Art. 14 Abs. 3 VBGA vorgenommene Konkretisierung der überwiegenden öffentlichen Interessen auf einer rechtmässigen Gesetzesdelegation beruht (vgl. Urteil des BVGer A-6490/2013 E. 3.4). Eine darüber hinausgehende Überprüfung einer allfälligen Verfassungswidrigkeit der bundesrechtlichen Gesetzesbestimmungen erübrigt sich bereits angesichts von Art. 190 BV.

**7.3** Aus grundrechtlicher Hinsicht ergibt sich demnach kein über die gesetzlichen Archivierungsregeln hinausgehender Anspruch auf Zugang zu den unter Schutzfrist stehenden Dossiers. Eine Verletzung von Verfassungs- oder Konventionsrechten ist nicht ersichtlich.

**8.**

Die Vorinstanz hat die Einsicht in die nachgesuchten Dossiers im Ergebnis zu Recht verweigert. Die Beschwerde ist abzuweisen.

**9.**

Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend, weshalb sie in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG die Verfahrenskosten zu tragen hat. Diese sind auf Fr. 1'500.- festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der von ihr geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

**10.**

Der unterliegenden Beschwerdeführerin steht keine Parteientschädigung zu. Ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung hat die Vorinstanz (Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE).

(Dispositiv nächste Seite)

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und das VBS.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Maurizio Greppi

Sibylle Dischler

**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 Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. (...); Gerichtsurkunde)
- das Generalsekretariat VBS (Gerichtsurkunde; zuhanden der beschwerdeberechtigten Instanz)