



Urteil vom 25. Juni 2019

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian,
Richter Christoph Bandli,
Gerichtsschreiber Basil Cupa.

Parteien

A. _____,
vertreten durch
lic. iur. LL.M. Stefan Semela, Rechtsanwalt,
[...],
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Polizei (fedpol),
[...],
Vorinstanz.

Gegenstand

Auskunftsgesuch bezüglich allfälliger Ausschreibung im
nationalen Fahndungssystem RIPOL.

Sachverhalt:**A.**

A. _____ stellte am 19. Januar 2018 ein Auskunftsgesuch bezüglich einer allfälligen Ausschreibung im Schengener Informationssystem (SIS) sowie im nationalen Fahndungssystem (RIPOL, inkl. Interpol).

B.

Am 23. Januar 2018 teilte ihm das Bundesamt für Polizei (fedpol) mit, dass er im SIS nicht verzeichnet sei. Das fedpol führte dazu aus, dass es zu rein nationalen Fahndungssystemen anderer Staaten keinen Zugang habe und darum diesbezüglich keine Auskunft erteilt werden könne. Es teilte ihm zudem mit, dass das fedpol keine Kenntnis eines ihn betreffenden Interpol-Haftbefehls habe. Da das fedpol keine umfassende Kenntnis der Datenbestände von Interpol besitze, bestehe jedoch die Möglichkeit, ein entsprechendes Auskunftsgesuch direkt an Interpol zu richten. Hinsichtlich des Fahndungssystems RIPOL müsse das fedpol die Auskunft nach Rücksprache mit den zuständigen Behörden gestützt auf Art. 9 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG, SR 235.1) verweigern. Diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

C.

Mit Schreiben vom 17. April 2018 ersuchte A. _____ zusätzlich um Auskunft darüber, ob er in den Systemen IPAS, HOOGAN, JANUS und GEWA verzeichnet sei.

D.

Das fedpol teilte ihm am 18. April 2018 mit, dass er im elektronischen Hooliganismus-Informationssystem (HOOGAN) nicht verzeichnet sei. Im informatisierten Personennachweis, Aktennachweis- und Verwaltungssystem (IPAS) sei er zwei Mal verzeichnet: erstens betreffend illegalen Aufenthalts im Jahr 1996 sowie zweitens wegen Beschäftigung eines kontrollpflichtigen Ausländers ohne Arbeitsgenehmigung im Jahr 2005. Die Auskunft bezüglich des Systems Bundesdelikte (JANUS) und des Systems der Meldestelle für Geldwäscherei (GEWA) werde gestützt auf Art. 8 des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes vom 13. Juni 2008 (BPI, SR 361) aufgeschoben. Dies mit dem Hinweis, dass er vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) verlangen könne, die Rechtmässigkeit einer allfälligen Datenbearbeitung sowie des Auskunftsaufschubs aufgrund überwiegender Geheimhaltungsinteressen zu überprüfen.

E.

Mit Schreiben vom 9. Mai 2018 verlangte A. _____ vom EDÖB, dass dieser die Rechtmässigkeit allfälliger Datenbearbeitungen und des Auskunftsaufschubs aufgrund überwiegender Geheimhaltungsinteressen betreffend die Informationssysteme JANUS, GEWA und RIPOL überprüfe.

F.

Der EDÖB teilte A. _____ in zwei einzelnen Schreiben je vom 26. Juli 2018 betreffend JANUS und GEWA mit, dass in Bezug auf ihn entweder keine Daten unrechtmässig bearbeitet würden oder dass im Falle von Fehlern bei der Datenbearbeitung oder betreffend den Aufschub der Auskunft eine Empfehlung zu deren Behebung an das fedpol ergangen sei.

G.

In der Folge stellte A. _____ beim fedpol am 22. August 2018 nochmals ein Auskunftsgesuch bezüglich einer allfälligen Ausschreibung im SIS oder im RIPOL (inkl. Interpol).

H.

Am 28. August 2018 teilte ihm das fedpol mit, dass er im SIS nicht verzeichnet sei. Bezüglich RIPOL verweigerte es die Auskunft nach Rücksprache mit den zuständigen Behörden gestützt auf Art. 9 Abs. 2 DSG.

I.

Gegen diese Verfügung erhebt A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 28. September 2018 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt unter Kosten- und Entschädigungsfolgen, es sei Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung vom 28. August 2018 aufzuheben und das fedpol anzuweisen, ihm vollumfängliche Einsicht ins Fahndungssystem RIPOL zu gewähren; eventualiter sei die Sache zur Begründung der Auskunftsverweigerung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Er begründet seine Beschwerde damit, dass er teilweise mit seiner Familie u.a. bei Flugreisen vom Flughafen Zürich aus bei den Zollkontrollen bereits mehrere Male (ca. 10 Mal) ohne Grundangabe für die Dauer bis zu einer Stunde angehalten worden sei. Dieser für ihn und seine Familie unhaltbare Zustand dauere nun bereits beinahe ein Jahr an.

J.

Mit Vernehmlassung vom 18. Dezember 2018 beantragt das fedpol (nachfolgend: Vorinstanz) die Abweisung der Beschwerde und in prozessualer

Hinsicht die Verweigerung der Akteneinsicht durch den Beschwerdeführer in den Amtsbericht vom 18. Dezember 2018.

K.

In seinen Schlussbemerkungen vom 21. Januar 2019 hält der Beschwerdeführer an seinen eingangs gestellten Anträgen fest und verlangt zudem Einsicht in den Amtsbericht zuhanden des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. Dezember 2018.

L.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021).

1.1 Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, mit dem fedpol eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG verfügt hat und die erlassene Verfügung ein zulässiges Anfechtungsobjekt darstellt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt. Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der Beschwerdeführer ist im vorinstanzlichen Verfahren mit seinen Anträgen teilweise nicht durchgedrungen, durch die angefochtene Verfügung (namentlich Ziff. 1) insoweit auch materiell beschwert und deshalb zur Beschwerde befugt.

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

1.4 Der von der Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht zusammen mit ihrer Vernehmlassung eingereichte vertrauliche Amtsbericht vom 18. Dezember 2018 wurde dem Beschwerdeführer nicht zur Akteneinsicht gestellt. Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung zutreffend geltend macht, würde nämlich mit einer Bekanntgabe im Rahmen des Schriftenwechsels der Streitgegenstand – die Erteilung der Auskunft über allfällig vorhandene polizeiliche Informationen im RIPOL – im Sinne des Beschwerdeführers vorab entschieden. Da die betreffende Akteneinsicht nicht gewährt wurde, bestand auch kein Anlass, darüber in einer selbständig anfechtbaren Zwischenverfügung zu befinden (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, S. 47 f. Rz. 2.48 m.w.H.; Urteile des Bundesgerichts [BGer] 2C_722/2013 vom 13. August 2013 E. 2.3 und 2C_599/2007 vom 5. Dezember 2007 E. 2.2).

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). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Begehren der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

Der Beschwerdeführer bestreitet die Rechtmässigkeit der Verweigerung der Auskunft über allfällige Einträge im RIPOL in grundsätzlicher Hinsicht. Streitig und zu prüfen ist vorliegend, ob die Vorinstanz gegenüber dem Beschwerdeführer die Auskunft hinsichtlich des Informationssystems RIPOL zu Recht verweigert hat. Angesichts dessen rechtfertigt es sich, vorab darzulegen, in welchem Umfang und unter welchen rechtlichen Voraussetzungen die Vorinstanz als Betreiberin von RIPOL Auskunftsbegehren prüft und beantwortet.

3.1 RIPOL ist ein automatisiertes Personen- und Sachfahndungssystem, welches gemeinsam durch die zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone zur Unterstützung verschiedener gesetzlicher Aufgaben im Bereich Fahndung geführt wird. Das Auskunftsrecht bezüglich polizeilicher Informationssysteme des Bundes richtet sich laut Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes vom 13. Juni 2008 (BPI, SR 361) nach Art. 8 und 9 DSG. Dies gilt auch für das automatisierte Polizeifahndungssystem (Art. 2 Bst. b BPI). Gestützt auf

dieses Gesetz erliess der Bundesrat u.a. die Verordnung über das automatisierte Polizeifahndungssystem vom 26. Oktober 2016 (RIPOL-Verordnung, SR 361.0). Gemäss Art. 13 Abs. 1 RIPOL-Verordnung richten sich die Rechte der Betroffenen, insbesondere das Auskunfts-, Berichtigungs- und Löschungsrecht, nach dem DSG.

3.2 Art. 8 Abs. 1 DSG räumt jeder Person das Recht ein, vom Inhaber einer Datensammlung Auskunft darüber zu verlangen, ob Daten über sie bearbeitet werden und regelt die diesbezüglichen Modalitäten. Nach Art. 9 Abs. 1 DSG kann der Inhaber der Datensammlung die Auskunft verweigern, einschränken oder aufschieben, soweit ein formelles Gesetz dies vorsieht (Bst. a) oder dies wegen überwiegender Interessen eines Dritten erforderlich ist (Bst. b). Die Vorinstanz beruft sich vorliegend auf Art. 9 Abs. 2 DSG, wonach ein Bundesorgan die Auskunft zudem verweigern, einschränken oder aufschieben kann, soweit es wegen überwiegender öffentlicher Interessen, insbesondere der inneren oder äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft, erforderlich ist (Bst. a) oder soweit die Auskunft den Zweck einer Strafuntersuchung oder eines andern Untersuchungsverfahrens in Frage stellt (Bst. b).

3.2.1 Als überwiegende öffentliche Interessen im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Bst. a DSG fallen insbesondere Sicherheitsinteressen in Betracht. Diese sind weit zu verstehen; dazu gehören nebst der Beachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz auch die Pflege guter Beziehungen zum Ausland (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über den Datenschutz vom 23. März 1988 [BBl 1988 II 413 ff., nachfolgend: Botschaft DSG, 455]; RALPH GRAMIGNA/URS MAURER-LAMBROU, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar Datenschutzgesetz Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: BSK DSG], Rz. 23 zu Art. 9). Eine Auskunftsverweigerung ist etwa möglich, wenn Personen Einblick in Datensammlungen der Bundesanwaltschaft nehmen wollen und mit der Erteilung der Auskunft Ermittlungsergebnisse und -methoden aufgedeckt würden (vgl. RALPH GRAMIGNA/URS MAURER-LAMBROU, a.a.O., Rz. 23 zu Art. 9).

3.2.2 Art. 9 Abs. 2 Bst. b DSG regelt sodann den Fall, in dem die Auskunftserteilung den Zweck einer Strafuntersuchung oder eines andern Untersuchungsverfahrens in Frage stellen würde. Die Geheimhaltung aus überwiegendem öffentlichen Interesse kann eine gewisse Beschränkung des Auskunftsrechts rechtfertigen, wenn befürchtet werden muss oder klar ist, dass der Ablauf einer Untersuchung durch die Erteilung der Auskunft

erheblich gestört oder die sachgerechte Erfüllung der Aufgaben der Verwaltung dadurch in Frage gestellt würden (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-1736/2016 vom 21. Juni 2016 E. 3.3 sowie A-7508/2009 vom 23. August 2010 E. 2.2.1; ferner RALPH GRAMIGNA/URS MAURER-LAMBROU, a.a.O., Rz. 28 zu Art. 9). Nach Rechtsprechung und Lehre sind die Einschränkungsgründe indes weit gefasst; die betreffende Untersuchung muss sich weder auf die um Auskunft ersuchende Person beziehen noch muss sie in der Schweiz stattfinden. Hingegen muss es sich um eine Untersuchung handeln; ein allgemeines, hängiges Verfahren genügt nicht (vgl. Urteil des BVGer A-7508/2009 vom 23. August 2010 E. 2.2.1 m.H.; RALPH GRAMIGNA/URS MAURER-LAMBROU, a.a.O., Rz. 27 zu Art. 9). Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Verweigerung der Auskunft zu einer Information aus einem Informationssystem bei der Beurteilung zu anderen Informationssystemen zu berücksichtigen ist, da je nach Auskunft Rückschlüsse über Grund und allfälligen Inhalt der verweigerten Information gezogen werden können (vgl. Urteil A-7508/2009 E. 3.2).

3.2.3 Die Einschränkung des Auskunftsrechts darf nur unter den gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen erfolgen, wobei Art. 3 Bst. j Ziff. 2 DSG ausdrücklich auch für die Schweiz verbindliche Beschlüsse internationaler Organisationen und von der Bundesversammlung genehmigte völkerrechtliche Verträge mit rechtsetzendem Inhalt dazu zählt. Weitere Voraussetzung ist eine Interessenabwägung im konkreten Einzelfall (BVGE 2016/28 E. 5.1). Ein allfälliges Geheimhaltungsinteresse geht dem Interesse der Einsicht verlangenden Person nicht generell vor. Wann das Geheimhaltungsinteresse – womöglich sogar eine Geheimhaltungspflicht – überwiegt, ist im konkreten Einzelfall zu ermitteln (Urteil des BVGer A-3390/2018 vom 26. März 2019 E. 5.4.2.1). Die gebotene Interessenabwägung kann dazu führen, dass der um Auskunft Ersuchende seine Interessen darlegen muss, obschon das Auskunftsrecht nach Art. 8 DSG grundsätzlich (vorbehaltlich des Rechtsmissbrauchs) ohne Nachweis eines Interesses geltend gemacht werden kann (vgl. BGE 141 III 119 E. 7.1.1 und 138 III 425 E. 5.4). Auf der einen Seite steht das Interesse der Einsicht verlangenden Person am Zugang zu den fraglichen Daten und auf der anderen Seite das öffentliche Interesse an der Geheimhaltung. Zu berücksichtigen ist auch die unterstützende und ergänzende Funktion des Auskunftsrechts in Bezug auf die Persönlichkeits- und Grundrechte. Je schützenswerter die Personendaten sind und je grösser das Interesse des Auskunftersuchenden an der Auskunft ist, umso überwiegender müssen die Interessen an der Einschränkung zu Tage treten. Die Auskunft ist deshalb nur soweit einzuschränken, als dies unerlässlich ist, das heisst, es ist die am wenigsten

einschränkende Lösung zu wählen. Die Einschränkungsründe gemäss Art. 9 Abs. 2 DSG sind abschliessend und restriktiv auszulegen (BVGE 2016/28 E. 5.1 m.H.). Der Nachweis eines entsprechenden überwiegenden öffentlichen Interesses obliegt der verantwortlichen Bundesbehörde (vgl. Urteil des BVGer A-5430/2013 vom 28. Januar 2015 E. 3.5.2). Dem Wortlaut von Art. 9 Abs. 2 DSG nach scheint die Einschränkung des Auskunftsrechts wegen der vom Gesetzgeber gewählten Kann-Formulierung im Belieben der Bundesbehörden zu stehen. Dies trifft jedoch nicht zu. Vielmehr handelt es sich dabei um ein Anwendungsgebot: Bereits wenn einer der genannten Einschränkungsründe vorliegt und die Verweigerung der Auskunft nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit als mildestes Mittel für den Schutz der überwiegenden öffentlichen Interessen erforderlich ist, muss die Auskunft zu Gunsten der Geheimhaltung unterbleiben (vgl. Urteil A-7508/2009 E. 2.2.1).

4.

Im Folgenden ist auf die Rügen des Beschwerdeführers im Einzelnen einzugehen, soweit schützenswerte Geheimhaltungsinteressen dies zulassen.

4.1 Im vorliegenden Fall hat das fedpol dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 23. Januar 2018 mitgeteilt, dass er im SIS nicht verzeichnet sei. Zudem teilte es ihm mit, dass das fedpol keine Kenntnis eines ihn betreffenden Interpol-Haftbefehls habe. Das fedpol teilte ihm am 18. April 2018 mit, dass er im System HOOGAN nicht verzeichnet sei. Im System IPAS sei er zwei Mal verzeichnet: erstens betreffend illegalen Aufenthalts im Jahr 1996 und zweitens wegen Beschäftigung eines kontrollpflichtigen Ausländers ohne Arbeitsgenehmigung im Jahr 2005. Die Auskunft bezüglich der Systeme JANUS und GEWA wurde aufgeschoben. Der EDÖB teilte dem Beschwerdeführer am 26. Juli 2018 betreffend JANUS und GEWA mit, dass in Bezug auf ihn entweder keine Daten unrechtmässig bearbeitet würden oder dass im Falle von Fehlern bei der Datenbearbeitung oder betreffend den Aufschub der Auskunft eine Empfehlung zu deren Behebung an das fedpol ergangen sei. Diese Informationen bilden im vorliegenden Beschwerdeverfahren zwar nicht Teil des Anfechtungsgegenstands, dennoch sind sie für den Beschwerdeführer aufgrund des aufschlussreichen Inhalts bezüglich der behördlichen Tätigkeit von Interesse.

4.2 In der hier strittigen Auskunft vom 28. August 2018 teilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit, dass er im SIS nicht verzeichnet sei und ver-

weigerte bezüglich des Polizeifahndungssystems RIPOL die Auskunft gestützt auf Art. 9 Abs. 2 DSG: «Die Auskunft auf das Gesuch vom 22. August 2018 wird teilweise erteilt. Fedpol hat aufgrund Ihres Auskunftsgesuchs für den Gesuchsteller, der Vollmacht und der Kopie der Schweizer Identitätskarte des Gesuchstellers das SIS geprüft und kann Ihnen mitteilen, dass der Gesuchsteller darin nicht verzeichnet ist. Bezüglich des automatisierten Fahndungssystems RIPOL muss das fedpol Ihnen nach Rücksprache mit den zuständigen Behörden die Auskunft gestützt auf Art. 9 Abs. 2 DSG verweigern».

4.3 Der Beschwerdeführer wendet ein, die Vorinstanz habe die Verweigerung der Auskunft nicht ausreichend begründet und erblickt darin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101). Er sei angesichts dessen nicht in der Lage, die Rechtmässigkeit der Auskunftsverweigerung wirksam in Zweifel zu ziehen, zumal diese sowieso unverhältnismässig sei. In seiner Beschwerdeeingabe macht er geltend, er sei bei Reisen am Flughafen ohne Grundangabe für die Dauer von bis zu einer Stunde aufgehalten worden; in den Schlussbemerkungen führt er aus, er und seine Familie seien immer wieder bei Flugreisen und Routinekontrollen teilweise mehrere Stunden lang angehalten worden. Schliesslich sei er mittlerweile gewarnt, obwohl er sich nichts vorzuwerfen habe. Ein Geheimhaltungsinteresse sei höchstens noch abstrakt vorhanden.

4.4 Der Anspruch auf rechtliches Gehör beinhaltet nebst dem Recht auf Orientierung über den Verfahrensgang, wonach Betroffene grundsätzlich über sämtliche für die Entscheidfällung relevanten Grundlagen und Vorgänge zu informieren sind, weitere Teilgehalte wie die Rechte auf Äusserung, Teilnahme am Beweisverfahren sowie auf Entscheidungsbegründung und -eröffnung (vgl. REGINA KIENER/WALTER KÄLIN/JUDITH WYTENBACH, Grundrechte, 2018, S. 513). Menschenrechtliche Gehörsansprüche bestehen sodann nach Massgabe von Art. 6 Ziff. 1 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101). Die Pflicht, Verfügungen zu begründen, ergibt sich ferner aus Art. 35 VwVG sowie vorliegend auch gestützt auf Art. 9 Abs. 5 DSG. Dabei richten sich Umfang und Dichte der Begründung nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls. In Lehre und Rechtsprechung ist es anerkannt, dass im Hinblick auf schutzwürdige Geheimhaltungsinteressen die Anforderungen an die Begründungsdichte einer Verfügung reduziert werden können. So genügt eine knappe Begründung, um die Offenlegung

geheim zu haltender Informationen zu vermeiden. In einer solchen Konstellation ist auch eine gewisse Verallgemeinerung der Begründung im Hinblick auf überwiegende Geheimhaltungsinteressen zulässig (vgl. BGE 141 I 201 E. 4.5.2 m.w.H.; Urteil des BGer 1P.664/2006 vom 3. November 2006 E. 2.1; MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, 2000, S. 407 f.; LORENZ KNEUBÜHLER, Die Begründungspflicht, 1998, S. 41 f.).

4.4.1 Wenn der Beschwerdeführer vorbringt, eine Verweigerung der Auskunftserteilung habe zur Folge, dass er sich zu den von der Vorinstanz vorgebrachten Argumenten nicht äussern könne, was zu einem unfairen Verfahren führe, so rügt er eine Beeinträchtigung seiner Mitwirkungsrechte im Verfahren und letzten Endes eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Wie bereits ausgeführt, handelt es sich beim rechtlichen Gehör um ein fundamentales Recht im Prozess mit Verfassungsrang und das private Interesse des Beschwerdeführers daran ist dementsprechend hoch zu gewichten.

4.4.2 Diesen privaten Interessen des Beschwerdeführers stehen die Geheimhaltungsinteressen der Vorinstanz entgegen. Als Polizeibehörde ist sie damit beauftragt, auf Bundesebene in ihrer Funktion die Interessen des Staates, insbesondere dessen innere und äussere Sicherheit respektive die öffentliche Sicherheit zu schützen. Dieses öffentliche Interesse wird regelmässig als Ausnahmetatbestand für die Einschränkung von Rechten – auch von Grundrechten (vgl. RAINER J. SCHWEIZER, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Rz. 32 zu Art. 36) – angeführt und in formellen Gesetzen als Grundlage für Eingriffe in Rechte verankert, namentlich auch in Art. 9 Abs. 2 DSG. Ihm kommt dementsprechend ebenso ein überaus hohes Gewicht zu.

4.4.3 Die Vorinstanz führt aus, eine Auskunftserteilung an den Beschwerdeführer hätte dessen Orientierung über allfällig vorhandene polizeiliche Informationen zur Folge, was die Gefahr eines irreparablen Nachteils nach sich ziehe. Ein solcher könne darin bestehen, dass Rückschlüsse auf Ermittlungsergebnisse oder die Verfügbarkeit von Informationen in einem spezifischen Fall gezogen werden. Würden jedoch Arbeits- und Vorgehensmethoden oder Ermittlungstaktiken von Polizeibehörden offenbart, bestehe die Gefahr, die Wirkungsweise einer Institution zu kompromittieren. Dies mit der Folge, dass die Arbeit der Polizei erschwert oder verhindert würde. Deshalb seien auch Handlungsmodalitäten und Vorgehensweisen von Institutionen respektive die damit in konkretem Zusammenhang

stehenden Informationen zu schützen. Ebenso bestehe ein Geheimhaltungsinteresse zum Schutze der öffentlichen Sicherheit in Bezug auf Informationsquellen, gelte es doch letztendlich auch die Reputation der Institutionen und der Schweiz bei der Zusammenarbeit mit ausländischen Partnerdiensten sowie deren Regierungen zu wahren.

4.5 Die öffentliche Sicherheit ist typischerweise dort betroffen, wo es um Quellen und Methoden der behördlichen Informationsbeschaffung bzw. um den Stand behördlichen Wissens geht. Das Interesse der Vorinstanz, ihre Quellen zu schützen und ihre Arbeits- und Vorgehensweisen nicht offenzulegen sowie das Interesse der Schweiz, als Partner im internationalen Informationsverbund zwischen Polizeibehörden als verlässlicher Partner zu gelten, ist sodann eindeutig als wesentlich zu beurteilen.

Gerade der Ruf der Schweizer Institutionen, mit international ausgetauschten Informationen verantwortungsvoll und vertraulich umzugehen, trägt nicht unerheblich zur Aufrechterhaltung der internationalen Zusammenarbeit von Polizeibehörden und damit zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit bei (vgl. SANDRA HUSI-STÄMPFLI, in: Baeriswyl/Pärli [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar, Datenschutzgesetz, 2015, Rz. 22 ff. zu Art. 9; RALPH GRAMIGNA/URS MAURER-LAMBROU, in: BSK DSG, Rz. 23 ff. zu Art. 9; ferner ALEXANDER DIX, in: Simitis et al. [Hrsg.], Datenschutzrecht – DSGVO mit BDSG, Baden-Baden 2019, Rz. 19 ff. zu Art. 23). Ein Verlust dieser Reputation hätte für die Vorinstanz schwerwiegende Nachteile für ihre Arbeit zur Folge. Eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit des Landes gilt es mit allen verfügbaren und vertretbaren Mitteln zu verhindern, weshalb in Anwendung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes die privaten Interessen des Beschwerdeführers vorliegend die öffentlichen Interessen nicht zu überwiegen vermögen.

4.6 Das Bundesverwaltungsgericht hat die im geheimen, nur für das Gericht bestimmten Amtsbericht vom 18. Dezember 2018 enthaltenen Informationen geprüft. Es kommt zum Schluss, dass die Ausführungen im Amtsbericht nachvollziehbar und schlüssig sind. Zudem hat es den Hauptantrag des Beschwerdeführers um Auskunftserteilung bezüglich des Fahndungssystems RIPOL in Anwendung der vorangegangenen Ausführungen geprüft und dabei festgestellt, dass die Vorinstanz das einschlägige Bundesrecht sowie die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz korrekt angewandt hat; Ausführungen zu seinem auf Rückweisung lautenden Eventualantrag erübrigen sich somit.

5.

In prozessualer Hinsicht verbleibt das Gesuch um Einsicht in den Amtsbericht vom 18. Dezember 2018 zu prüfen.

5.1 Das Recht auf Einsicht in Verfahrensakten ist – ebenso wie bereits dargelegt das Recht auf Entscheidungsbegründung – Teil des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör, welcher in Art. 29 Abs. 2 BV verankert ist (vgl. BGE 140 V 464 E. 4.1; 135 II 286 E. 5.1). In Umsetzung dessen gewährt Art. 26 Abs. 1 VwVG den grundsätzlichen Anspruch einer Partei oder ihres Vertreters auf Einsicht in sämtliche Verfahrensakten, welche geeignet sind, in einem konkreten Verfahren als Beweismittel zu dienen.

5.2 Die Rechtsnatur des rechtlichen Gehörs als Minimalgarantie schliesst allerdings nicht aus, daraus abgeleitete Ansprüche zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen einzuschränken, wobei im konkreten Einzelfall in Anwendung von Art. 36 BV eine Interessenabwägung sowie eine Prüfung der Wahrung der Verhältnismässigkeit vorzunehmen sind (vgl. BERNHARD WALDMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015 [nachfolgend: BSK BV], Rz. 42, 55 zu Art. 29; ASTRID EPINEY, in: BSK BV, Rz. 29 ff., 48 ff., 53 ff., 61 ff. zu Art. 36). Gesetzliche Grundlage für eine Einschränkung des Akteneinsichtsrechts im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht bildet Art. 27 Abs. 1 VwVG, wonach die Behörde die Einsichtnahme dann verweigern darf, wenn wesentliche öffentliche Interessen des Bundes oder der Kantone, insbesondere die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft (Bst. a), wesentliche private Interessen (Bst. b) oder das Interesse einer noch nicht abgeschlossenen amtlichen Untersuchung (Bst. c) die Geheimhaltung erfordern. Wie in Art. 27 Abs. 2 VwVG zum Ausdruck kommt, hat sich die Verweigerung der Akteneinsicht dabei auf das Erforderliche zu beschränken. Nur Akten und Aktenteile, die selber einen geheimhaltungswürdigen Inhalt aufweisen, dürfen der Einsichtnahme entzogen werden (vgl. BERNHARD WALDMANN/MAGNUS OESCHGER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Rz. 39 f. zu Art. 27 m.w.H). In vorliegendem Zusammenhang ist zudem von Belang, dass es sich bei Art. 9 DSG und Art. 27 VwVG um Parallelbestimmungen handelt. Die in Art. 9 Abs. 2 DSG enthaltene datenschutzrechtliche Einschränkung des Auskunftsrechts lehnt sich zu einem wesentlichen Teil an die in Art. 27 Abs. 1 VwVG niedergelegte Ausnahmeregelung des Akteneinsichtsrechts an (vgl. Botschaft DSG, S. 455; ferner das Urteil des BVGer B-3450/2018 vom 24. August 2018 E. 3.1).

5.2.1 Dass die Verweigerung der Einsicht in den Amtsbericht geeignet ist, die Geheimhaltungsinteressen der Vorinstanz zu wahren, ist schon aufgrund der Kongruenz von Amtsbericht und Streitgegenstand offensichtlich und muss nicht weiter ausgeführt werden. Dabei können in Ausübung des Akteneinsichtsrechts bei Abweisung des Hauptantrags in der Sache keine Informationen offengelegt werden, die Teil des Streitgegenstands bilden und nur bei Gutheissung der Beschwerde erteilt worden wären. Die Verweigerung der Einsicht stellt vorliegend das mildeste sowie einzige Mittel dar (vgl. Art. 27 Abs. 2 VwVG), um die Vertraulichkeit des Amtsberichts vom 18. Dezember 2018 zu wahren. Die Zulässigkeit derselben ist demzufolge zu bejahen. Was das Gesuch des Beschwerdeführers um Einsicht in die Prozessakten anbelangt, ist festzuhalten, dass ihm diesbezüglich die entscheidungsrelevanten Dokumente bereits im Schriftenwechsel zugestellt wurden und vorliegen.

5.2.2 Obschon nicht in Abrede gestellt werden kann, dass die Verfahrensrechte des Beschwerdeführers durch eine Verweigerung des Einsichtsrechts eingeschränkt werden, kann seiner Argumentation nicht gefolgt werden, wonach es ihm gänzlich verunmöglicht sei, sich zur Sache zu äussern und ihm seine Parteirechte vollständig verwehrt würden. Angesichts der Tatsache, dass dem Beschwerdeführer in der Vernehmlassung der Vorinstanz und in Ausübung seiner Auskunftsrechte hinsichtlich diverser Informationssysteme bereits Informationen bekannt gegeben wurden, sowie, dass es ihm auch möglich war, sich dazu im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens zu äussern, werden die Auswirkungen einer Verweigerung der Einsicht in den Amtsbericht vom 18. Dezember 2018 zumindest relativiert. Bei dieser Ausgangslage bleibt der Kerngehalt des rechtlichen Gehörs gewahrt, zumal das Bundesorgan die nachgesuchte Auskunft betreffend RIPOL grundsätzlich zu einem späteren Zeitpunkt erteilen muss, sobald der Grund für die Verweigerung, Einschränkung oder Aufschiebung einer Auskunft wegfällt, ausser dies sei unmöglich oder nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand möglich (vgl. Art. 9 Abs. 3 DSG).

5.3 Das Gesuch um Einsicht in den Amtsbericht vom 18. Dezember 2018 ist nach dem Gesagten vollumfänglich abzuweisen.

6.

Zusammenfassend erweist sich die Verweigerung der Auskunft als rechtmässig. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

7.

7.1 Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als unterliegend. Er hat deshalb die Verfahrenskosten in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 2 und 3 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 (VGKE, SR 173.320.2) in der Höhe vom Fr. 800.– zu tragen. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

7.2 Die Vorinstanz hat unabhängig vom Ausgang des Beschwerdeverfahrens keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Dem unterliegenden Beschwerdeführer steht desgleichen keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 VGKE).

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Das Gesuch um Einsicht in den Amtsbericht vom 18. Dezember 2018 wird abgewiesen.

3.

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

4.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz ([...]; Einschreiben)
- das Generalsekretariat des EJPD (Gerichtsurkunde)
- den EDÖB z.K. (B-Post)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Maurizio Greppi

Basil Cupa

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 Rechtschrift 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: