

BVGer A-4595/2020 vom 4. Mai 2021

Bundesverwaltungsgericht, 2021-05-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-4595_2020

FR: TAF A-4595/2020 du 4 mai 2021

IT: TAF A-4595/2020 del 4 maggio 2021

Regeste

Öffentlichkeitsprinzip

Erwägungen

E. 1.1

Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts im vorliegenden Verfahren ist aufgrund der Rückweisung durch das Bundesgericht ohne Weiteres gegeben.

E. 1.2

Das Bundesgericht entschied mit Urteil 1C_643/2019 vom 21. August 2020, dass die Beschwerde lediglich bezüglich Begehren 1 zulässig ist (E.1.3) und wies die Sache insofern an das Bundesverwaltungsgericht zu neuem Entscheid zurück. Hinsichtlich Begehren 4 trat es nicht ein (E. 1.2.4). Daraus ergibt sich, dass der Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren A-4595/2020 einzig das Begehren 1 umfasst. Nur dieses Begehren ist somit zu prüfen. Soweit die Vorinstanz Einwände bezüglich anderen Themen vorbringt, sind diese nicht relevant und muss darauf nicht eingegangen werden. Im Weiteren ist auf die Verfahrensanträge des Beschwerdeführers im Zusammenhang mit den nicht streitbezogenen Einwendungen der Vorinstanz entsprechend nicht einzutreten, da sie ebenfalls nicht den Streitgegenstand betreffen.

E. 2.1

Heisst das Bundesgericht die Beschwerde (teilweise) gut und weist es die Sache an die Vorinstanz zurück, ist Letztere an die Erwägungen im Rückweisungsentscheid gebunden. Würde sich die Rückweisungsinstanz - im vorliegenden Fall das Bundesverwaltungsgericht - über die verbindlichen Erwägungen des bundesgerichtlichen Urteils hinwegsetzen, läge eine Rechtsverweigerung vor. Von den verbindlichen Erwägungen könnte nur dann abgewichen werden, wenn ein Revisionsgrund vorläge (Urteile des BVGer A-2258/2020 vom 19. Februar 2021 E. 1.2, A-5311/2015 vom 28. Oktober 2015 E. 1.2 und A-850/2014 vom 20. August 2014 E. 1.1), was hier nicht der Fall ist. Es ist dem Bundesverwaltungsgericht infolge der Bindung an die rechtlichen Erwägungen im Rückweisungsentscheid verwehrt, der Beurteilung des Rechtsstreits einen anderen als den bisherigen Sachverhalt zugrunde zu legen oder die Sache unter rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen, die im Rückweisungsentscheid ausdrücklich abgelehnt oder überhaupt nicht in Erwägung gezogen wurden (BGE 135 III 334 E. 2; Urteil des BGer 1C_398/2012 vom 27. Mai 2013 E. 1; Urteile des BVGer A-2905/2020 vom 5. August 2020 E. 1.2, A-850/2014 vom 20. August 2014 E. 1.1, mit Hinweisen auf die Literatur).

E. 2.2

Mit Bezug auf die Neu Beurteilung des Begehrens 1 ist das Bundesverwaltungsgericht somit an die Erwägungen des Bundesgerichts in seinem Rückweisungsentscheid 1C_643/2019 vom 21. August 2020 gebunden. Nach den verbindlichen Anweisungen des Bundesgerichts sind die Dokumente zur Wahl der Leitungsgruppe als Dokumente zu qualifizieren, die unmittelbar das Verfahren auf Entscheid über ein Beitragsgesuch betreffen (Urteils des BGer 1C_643/2019 vom 21. August 2020 E. 3.5). Der Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes wurde demnach bejaht und das Zugangsgesuch ist somit im Rahmen des Streitgegenstandes aufgrund des BGÖ zu prüfen.

E. 3.1

Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ). Dadurch soll das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen gestärkt, die Kontrolle über die Verwaltung verbessert und eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsfindungsprozess ermöglicht werden (BGE 142 II 313 E. 3.1; BGE 136 II 399 E. 2.1). Im Sinne dieser Zielsetzung statuiert das Gesetz das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt und gewährt einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (BGE 136 II 399 E. 2.1 m.w.H. und BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2016/9 E. 3; Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2).

E. 3.2

Gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ gilt das Öffentlichkeitsgesetz für Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, soweit sie Erlasse oder erstinstanzlich Verfügungen im Sinn von Art. 5 VwVG erlassen. Das Recht auf Zugang gilt dabei nur für jene amtlichen Dokumente, welche unmittelbar ein Verfahren auf Erlass einer Verfügung betreffen (Botschaft vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung, BBl 2003 1963, 1987; Urteil des BGer 1C_643/2019 vom 21. August 2020 E. 3.1 und 1C_532/2016 vom 21. Juni 2017 E. 2.3). Durch Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ soll sichergestellt werden, dass amtliches Handeln dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt ist, auch wenn es nicht direkt durch eine Behörde erfolgt. Das Zugangsrecht soll nicht von der (verwaltungsorganisatorischen) Wahl abhängen, ob die Bundesverwaltung in einem Bereich selbst hoheitlich handelt oder diese Aufgabe einem externen Verwaltungsträger überträgt (vgl. Urteil des BGer 1C_643/2019 vom 21. August 2020 E. 3.1 m.w.H.).

E. 3.3

Entsprechend hat jede Person grundsätzlich das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über deren Inhalt zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips besteht die (widerlegbare) Vermutung zu Gunsten eines freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten (BGE 142 II 340 E. 2.2). Es liegt somit nicht im freien Ermessen der Behörde, ob sie Informationen und amtliche Dokumente zugänglich machen will oder nicht (BVGE 2014/6 E. 4.2). Amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, sind nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Dabei sind unter Personendaten alle Angaben zu verstehen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (vgl. Art. 3 Bst. a DSG). Anonymisierung bedeutet, die Personendaten zu entfernen oder soweit unkenntlich zu machen, dass eine Reidentifizierung ohne unverhältnismässigen Aufwand vernünftigerweise nicht mehr möglich ist (BVGE 2011/52 E. 7.1; Urteile des BVGer A-5146/2015 vom 10. Februar 2016

E. 5.6 und A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.1; Reto Ammann/Renate Lang, in: Passadelis/Rosenthal/Thür [Hrsg.], Datenschutzrecht, 2015, § 25 Rz. 25.60; Isabelle Häner, Basler Kommentar, DSG/BGÖ, 3. Aufl. 2014, Rz. 5 zu Art. 9 BGÖ m.H.).
Zugangsgesuche, die sich auf amtliche Dokumente beziehen, welche nicht anonymisiert werden können, sind nach Art. 19 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) zu beurteilen (Art. 9 Abs. 2 BGÖ).

E. 3.4.1

Gemäss Art. 19 Abs. 1bis DSG dürfen Bundesorgane gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten bekannt geben, wenn diese im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b; vgl. auch Art. 7 Abs. 2 BGÖ). Die erstgenannte Voraussetzung trägt dem Zweckbindungsgebot Rechnung und ergibt sich für das Öffentlichkeitsgesetz bereits aus der Definition des Begriffs "amtliches Dokument" in Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ (Jöhri, Handkommentar Datenschutzgesetz, 2008 [nachfolgend: Handkommentar DSG], Art. 19 Rz. 54; Botschaft zum BGÖ, S. 2033). Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Abwägung der konkret auf dem Spiel stehenden Interessen: Geht es um die Beurteilung des Zugangs zu besonders schützenswerten Personendaten gemäss Art. 3 Bst. c DSG oder Persönlichkeitsprofilen im Sinne von Art. 3 Bst. d DSG, dürfte die Güterabwägung eher zugunsten der Privatsphäre Dritter erfolgen (BVGE 2011/52 E. 7.1.1 mit Hinweisen; vgl. zum Ganzen: Urteil des BVGer A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 10.1; Jöhri, Handkommentar DSG, Art. 19 Rz. 45; Cottier/ Schweizer/ Widmer, Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, 2008, Art. 7 Rz. 81).

E. 3.4.2

Bei den streitgegenständlichen Dokumenten handelt es sich um Protokollauszüge und Wahlanträge. Letztere beinhalten hauptsächlich die eingereichten Personaldossiers mit Lebensläufen und Publikationslisten der zur Wahl vorgeschlagenen Leitungsgruppenmitglieder. Bei den Lebensläufen der Forscher handelt es sich um amtliche Dokumente, deren Personendaten nicht anonymisiert werden können, ohne dass sie ihren Informationsgehalt verlieren oder gar unverständlich würden. Entsprechend beurteilt sich der Zugang nach den materiellen Vorschriften des DSG (Art. 9 Abs. 2 BGÖ; Urteil des BVGer A-590/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 10.6.2 [nicht publiziert in BVGE 2015/43]).

E. 3.4.3

Die eingereichten Lebensläufe enthalten Informationen über die Ausbildung, berufliche Tätigkeiten, Mitgliedschaften und Ämter in Vereinen, Sprachkenntnisse, Familienverhältnisse, Geburtsdaten sowie teilweise Informationen über die Freizeitgestaltung der betreffenden Person. Es handelt sich dabei um Daten, die einen längeren Zeitraum, d.h. in der Regel beinahe das gesamte Leben einer Person, abdecken und damit ein eigentliches biographisches, wenn auch primär berufsbezogenes Bild ergeben. Folglich ergibt sich aus den Lebensläufen zumindest ein Teilbild der betroffenen Person, welches grundsätzlich die Beurteilung wesentlicher Aspekte ihrer Persönlichkeit erlaubt. Damit stellen sie Persönlichkeitsprofile im Sinne von Art. 3 Bst. d DSG dar. Da vorliegend somit Daten betroffen sind, welche als besonders schutzwürdig zu qualifizieren sind, ist der Schutz der Privatsphäre Dritter hoch zu gewichten. Sie können deshalb nicht offengelegt werden.

E. 3.4.4

Die den Lebensläufen der einzelnen Forscher angefügten Publikationslisten beinhalten keine schutzwürdigen Personendaten und können ohne weiteres zugänglich gemacht werden, soweit der betreffende Forscher bekanntermassen in einem Forschungsprojekt des NFP 67 mitwirkt und sein Name über die Homepage der Vorinstanz oder die Datenbank P3 öffentlich zugänglich ist. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus dem Zweck entsprechender Listen, die die Arbeiten eines Forschers wiedergeben, welche dieser bereits publiziert und damit einem grösseren Personenkreis seines Wissenschaftszweiges zugänglich gemacht hat. Vorliegend sind die Namen der Mitglieder der Leitungsgruppe des NFP 67 allesamt auf der Homepage des Projekts publiziert und somit bereits bekannt. Eine Anonymisierung der Namen von nicht gewählten Kandidatinnen oder Kandidaten entfällt, da alle vorgeschlagenen Personen gewählt wurden.

E. 3.5

Zusammengefasst hat die Vorinstanz den Zugang betreffend die Lebensläufe der Forscher zu Recht verweigert. Im Übrigen ist jedoch der Zugang zu den Publikationslisten offenzulegen. Die in den offenzulegenden Dokumenten bereits vorgenommenen Schwärzungen betreffen andere Traktanden als das vorliegend im Streit liegende NFP 67 und die Stellen wurden somit zu Recht geschwärzt. Es sind demzufolge folgende Dokumente - mit den Schwärzungen - offenzulegen: Protokoll Forschungsrat, 598. Sitzung vom 1. Juni 2010 (Name pdf-Datei: "Protokollauszug Forschungsrat 598"): ganzes Dokument, Seiten 1 bis 3, Protokoll Präsidium des Nationalen Forschungsrats, 441. Sitzung vom 15. Juni 2010 (Name pdf-Datei: "Protokollauszug FR-Präsidium 441"): ganzes Dokument, Seiten 1 bis 3, NFP 67, Zur Wahl vorgeschlagener Präsident der Leitungsgruppe, Traktandum 4, Forschungsrat, 598. Sitzung vom 1. Juni 2010 (Name pdf-Datei: "Wahlantrag Forschungsrat 598"): Seite 1 sowie Seiten 4 bis 32, NFP 67, Zur Wahl vorgeschlagener Präsident der Leitungsgruppe, Traktandum 7.2, FR-Präsidium, 441. Sitzung vom 15. Juni 2010 (Name pdf-Datei: "Wahlantrag FR-Präsidium 441"): Seite 1 sowie Seiten 4 bis 32, Protokoll Nationaler Forschungsrat, Abteilung IV, "Orientierte Forschung", 600. Sitzung vom 17. August 2020 (Name pdf-Datei: "Protokollauszug Forschungsrat 600"): ganzes Dokument, Seiten 1 bis 4, Protokoll Präsidium des Nationalen Forschungsrats, 443. Sitzung vom 31. August 2010 (Name pdf-Datei: "Protokollauszug FR-Präsidium 443"), ganzes Dokument, Seiten 1 bis 3, NFP 67 Lebensende, Wahl der Leitungsgruppenmitglieder, Traktandum 5, Forschungsrat, 600. Sitzung vom 17. August 2010 (Name pdf-Datei: "Wahlantrag Forschungsrat 600"): o Seite 1, o Seiten 7 ab "11. LISTE DES PUBLICATIONS / PUBLICATIONS" bis 16, o Seiten 31 bis 54, o Seiten 56 bis 74, o Seiten 77 bis 83, o Seiten 86 bis 99, o Seiten 103 bis 117, NFP 67 Lebensende, Wahl der Leitungsgruppenmitglieder, Traktandum 7.4, FR-Präsidium, 443. Sitzung vom 31. August 2010 (Name pdf-Datei: "Wahlantrag FR-Präsidium 443"): o Seite 1, o Seiten 7 ab "11. LISTE DES PUBLICATIONS / PUBLICATIONS" bis 16, o Seiten 31 bis 54, o Seiten 56 bis 74, o Seiten 77 bis 83, o Seiten 86 bis 99, o Seiten 103 bis 117, o Seiten 125 bis 135, Protokoll Nationaler Forschungsrat, Abteilung IV, "Programme", 632. Sitzung vom 22. Oktober 2013 (Name pdf-Datei: "Protokollauszug Forschungsrat 632"): ganzes Dokument, Seiten 1 bis 4, Protokoll Präsidium des Nationalen Forschungsrats, 475. Sitzung vom 5. November 2013 (Name pdf-Datei: "Protokollauszug FR-Präsidium 475"): ganzes Dokument, Seiten 1 bis 3, NFP 67 Lebensende: Wahl in die Leitungsgruppe, Forschungsrat, 632. Sitzung vom 22. Oktober 2013 (Name pdf-Datei: "Wahlantrag Forschungsrat 632"):

Seite 1, Seiten 14 ab "Schriftenverzeichnis" bis 24, NFP 67 "Lebensende": Wahl Mitglied Leitungsgruppe, Traktandum 10.3, Präsidium, 475. Sitzung vom 5. November 2013 (Name pdf-Datei: "Wahlantrag FR-Präsidium"): Seiten 1 bis 2, Seiten 15 ab "Schriftenverzeichnis" bis 25.

E. 4.1

Die Kosten für das Verfahren A-6160/2018 sind neu zu verlegen. Im Weiteren sind die Kosten des vorliegenden Verfahrens zu bestimmen und zu verlegen.

E. 4.2

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten zu tragen haben Vorinstanzen sowie beschwerdeführende und unterliegende Bundesbehörden (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Die Kosten für das vorliegende und das Verfahren A-6160/2018 werden in Anwendung von Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]) insgesamt auf Fr. 2'000.- festgesetzt. Der Beschwerdeführer gilt hinsichtlich des Begehrens 1 (neu) als teilweise obsiegend. Im Verfahren A-6160/2018 obsiegte er bezüglich des Begehrens 2 teilweise und bezüglich des Begehrens 4 erfolgte eine Rückweisung an die Vorinstanz zur erneuten Prüfung. Es rechtfertigt sich, dem Beschwerdeführer insgesamt Verfahrenskosten von Fr. 500.- aufzuerlegen. Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag (Fr. 1'500.-) ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

E. 4.3

Dem teilweise obsiegenden Beschwerdeführer ist zu Lasten der Vorinstanz eine reduzierte Entschädigung für die ihm erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 2 VGKE). Eine Kostennote wurde nicht eingereicht, weshalb die Parteientschädigung von Amtes wegen festzusetzen ist (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). Es erweist sich als angemessen, dem Beschwerdeführer zu Lasten der Vorinstanz im Umfang seines Obsiegens für das Verfahren A-6160/2019 und das vorliegende Verfahren eine reduzierte Parteientschädigung von insgesamt Fr. 3'000.- zuzusprechen. Der ebenfalls teilweise obsiegenden Vorinstanz ist als Behörde keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

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