

BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014

Bundesverwaltungsgericht, 2014-10-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-6291_2013

FR: TAF A-6291/2013 du 28 octobre 2014

IT: TAF A-6291/2013 del 28 ottobre 2014

Regeste

Öffentlichkeitsprinzip

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d VGG verfügt hat, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gegen die Verfügung vom 8. Oktober 2013 zuständig (vgl. auch Art. 16 Abs. 1 BGÖ, der auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege hinweist).

E. 1.2

Vorliegend wird zunächst die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführer bestritten.

E. 1.2.1

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Der Beschwerdeführer ist als Verein eine beschwerdeberechtigte juristische Person. Er ist im vorinstanzlichen Verfahren mit seinen Anträgen nicht durchgedrungen, durch die angefochtene Verfügung auch materiell beschwert und demzufolge ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

E. 1.2.2

Des Weiteren können sich Vereinigungen und Organisationen (nebst der allgemeinen Berechtigung) nach konstanter Rechtsprechung auch auf die so genannte egoistische Verbandsbeschwerde berufen, wenn der Verband als juristische Person konstituiert ist, die Wahrung der in Frage stehenden Interessen zu seinen statutarischen Aufgaben gehört, er ein Interesse der Mehrheit oder mindestens einer Grosszahl seiner Mitglieder vertritt und diese selber zur Beschwerde berechtigt wären (vgl. BGE 131 I 198 E. 2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5047/2011 vom 7. Februar 2013 E. 1.2.1; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1786 ff.).

E. 1.2.3

Der Beschwerdeführer macht geltend, eines seiner zentralen Anliegen sei die Sicherung einer genügenden Nachtruhe für die Anwohnerinnen und Anwohner rund um den Flughafen

Zürich. Die mit dem vorläufigen Betriebsreglement abgesicherte, um eine Stunde verlängerte Nachtruhe bedürfe eines konsequenten und transparenten Vollzugs. Das Auskunfts-gesuch und in der Folge das vorliegende Beschwerdeverfahren bezweckten, die Gründe für die erteilten Ausnahmbewilligungen zur Nachtsperrezeit in Erfahrung zu bringen. Ziel sei es, beurteilen zu können, ob der Vollzug den rechtlichen Standards für Ausnahmbewilligungen entspreche.

E. 1.2.4

Im Bereich von Flughäfen ist ganz generell anerkannt, dass - ein unmittelbares Berührtsein vorausgesetzt - ein sehr weiter Kreis von Betroffenen zur Beschwerde legitimiert sein kann, ohne dass bereits eine Popularbeschwerde vorliegt. So können Anwohnerinnen und Anwohner aus dem Lärmeinflussbereich des Flughafens Beschwerde führen. Ebenso können flughafennahe Gemeinwesen, Kantone oder Gemeinden, die sich für den Schutz ihrer Bevölkerung vor Lärm einsetzen, beschwerdebefugt sein. Das Beschwerderecht steht auch Vereinigungen und Organisationen zu, welche die Voraussetzungen für die egoistische Verbandsbeschwerde erfüllen (BVGE 2008/18 E. 2.2).

E. 1.2.5

Der Beschwerdeführer besteht aus 65 Anliegergemeinden und 2 Ortsgruppen, die sich zu einem Verein zusammengeschlossen haben mit dem statutarischen Zweck, die Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm und anderen durch den Flugbetrieb verursachten Immissionen zu schützen, die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten und die Interessen und Rechte der Betroffenen zu wahren (vgl. § 2 der Statuten). Vorliegend ersuchte er die Vorinstanz um Zugang zu bestimmten Dokumenten, da er der Ansicht ist, dass die Zahl der erteilten Ausnahmbewilligungen zur Nachtsperrezeit am Zunehmen sein könnte und die in den Lärmbulletins publizierten Daten zu wenig aussagekräftig seien, um die Motive für die erteilten Bewilligungen nachvollziehen und beurteilen zu können. Er erhofft sich daher Klarheit durch die fraglichen Dokumente, namentlich die Protokolle der Monitoring-Gruppe und die "Entscheidungshilfe". Ein grosser Teil der Anwohnerinnen und Anwohner rund um den Flughafen Zürich ist angesichts der Lärmimmissionen von der Entwicklung der Erteilung von Ausnahmbewilligungen während der Nachtflugsperre betroffen und wäre daher selbst zur Erhebung einer Beschwerde legitimiert. Bei den Mitgliedern des Beschwerdeführers handelt es sich - wie die Beschwerdegegner geltend machen - zwar tatsächlich nicht um Privatpersonen, sondern im Wesentlichen um Gemeinden. Diese vertreten indes, wie auch der Beschwerdeführer selber, die Interessen der Bevölkerung im Umkreis des Flughafens Zürich. Das Bundesverwaltungs- und das Bundesgericht haben verschiedentlich festgestellt, dass der Beschwerdeführer die übrigen Voraussetzungen zur egoistischen Verbandsbeschwerde erfüllt (vgl. BGE 124 II 293 E. 3d m.H.; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 769/2013 vom 30. Oktober 2013 E. 2.6.2.4, A 1899/2006 vom 11. Februar 2010 E. 2.4 und A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 3 ff.). Er ist demnach - entgegen den Vorbringen der Beschwerdegegner und der Vorinstanz - auch aus diesem Titel zur vorliegenden Beschwerde legitimiert. Die in diesem Zusammenhang vorgebrachte Argumentation, der Beschwerdeführer vermöge sich nicht auf das BGÖ zu berufen, beschlägt dagegen, wie dieser zu Recht darauf hinweist, eine materielle Frage - nach den Trägern des Zugangsrechts gemäss BGÖ (vgl. dazu nachstehend E. 5.3) - und nicht diejenige der Beschwerdelegitimation.

E. 1.3

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

E. 2

Die Vorinstanz beantragt in formeller Hinsicht, die Flughafen Zürich AG, der Kanton Zürich sowie die SWISS seien im vorliegenden Verfahren nicht als Beschwerdegegner, sondern als Beigeladene aufzunehmen. Diese seien im vorinstanzlichen Verfahren weder als Partei noch sonst wie beteiligt gewesen und könnten daher nicht Gegner der vorliegenden Beschwerde sein.

E. 2.1

Gemäss Art. 6 VwVG gelten als Parteien Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht. Im Beschwerdeverfahren können vor der Rechtsmittelinstanz neben der Vorinstanz, deren Verfügung angefochten ist, der oder die Beschwerdeführer einem oder mehreren Beschwerdegegnern gegenüberstehen. Als solche Gegenparteien kommen insbesondere alle am vorinstanzlichen Verfahren zu Recht als Parteien beteiligten Personen in Frage, die angesichts ihres Obsiegens ein schutzwürdiges Interesse an der Beibehaltung der angefochtenen Verfügung haben. Gleiches gilt auch für bloss teilweise obsiegende Verfügungsadressaten und Drittbetroffene, die durch die Anträge des Beschwerdeführers Nachteile erleiden könnten (Vera Marantelli-Sonanini/Said Huber, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum VwVG, Zürich/Basel/Genf 2009, N. 8 zu Art. 6). Die Beiladung Dritter zum Verfahren ist im Verfahrensrecht des Bundes nicht ausdrücklich geregelt, in der Praxis aber ohne Weiteres zugelassen (vgl. André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Basel 2013, Rz. 3.2). Der Begriff wird freilich höchst unterschiedlich verwendet (vgl. dazu Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, Vorbem. zu §§ 21 - 21a N. 24 ff. m.w.H.). Gemäss der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts kann als Zweck der Beiladung neben der Ausdehnung der Rechtskraft des anstehenden Entscheids auf die beigeladene Person auch die Gewährung des rechtlichen Gehörs verstanden werden. Eine Beiladung erfolgt entsprechend, wenn ein Dritter, der in einem Beschwerdeverfahren nicht Partei ist, von dessen Ausgang unmittelbar in seinen rechtlichen oder tatsächlichen Interessen berührt sein kann. Vorausgesetzt ist dabei, dass es dem Betroffenen nicht möglich war bzw. er keinen Anlass hatte, die Verfügung selber anzufechten und von Anfang an als Partei aufzutreten (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 6154/2010 vom 21. Oktober 2011 E. 3.1 und A-7841/2010 vom 7. Februar 2011 E. 2). Sowohl Beschwerdegegner als auch Beigeladene haben gemeinsam, dass ihnen im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht Parteistellung zukommt und sich die Rechtskraft des Entscheides auf sie ausdehnt. Das Bundesverwaltungsgericht hat allerdings festgehalten, dass die beigeladene Person nicht Hauptpartei, sondern bloss Nebenpartei wird und ihr keine Verfügungsmacht über den Streitgegenstand zukommt (Teilentscheid des Bundesverwaltungsgerichts A-692/2008 vom 7. April 2008 E. 2; siehe auch Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 3.2; Isabelle Häner, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, Zürich/St. Gallen 2008, N. 12 zu Art. 6).

E. 2.2

Vorliegend war im erstinstanzlichen Verfahren (nebst der verfügenden Vorinstanz) einzig der Beschwerdeführer beteiligt. Die Vorinstanz hat in ihrer Entscheidung zwar die von ihr zugesicherte Vertraulichkeit für die Beratungen der Monitoring-Gruppe berücksichtigt und somit erkannt, dass mögliche Geheimhaltungsinteressen Dritter bestehen könnten. Doch hätte sie die Flughafen Zürich AG, den Kanton Zürich und die SWISS zur Wahrung des rechtlichen Gehörs in das erstinstanzliche Verfahren mit einbeziehen und diesen Gelegenheit geben müssen, sich zu äussern und allfällige Geheimhaltungsinteressen vorzubringen und zu begründen. Denn die Flughafen Zürich AG, der Kanton Zürich und die SWISS sind nicht erst im vorliegenden Beschwerdeverfahren, sondern waren bereits im vorinstanzlichen Verfahren in ihren Rechten betroffen. Im Verfahren betreffend das Öffentlichkeitsprinzip werden deshalb - selbst im erstinstanzlichen Verfahren nicht beteiligt gewesene Drittbetroffene - regelmässig als Beschwerdegegner ins bundesverwaltungsgerichtliche Verfahren aufgenommen. Die Flughafen Zürich AG, der Kanton Zürich und die SWISS sind demnach auch im vorliegenden Verfahren als Beschwerdegegner beizuziehen.

E. 3

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

E. 4

Das Öffentlichkeitsgesetz ist am 1. Juli 2006 in Kraft getreten. Durch die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Zugang zu amtlichen Dokumenten wurde hinsichtlich der Verwaltungstätigkeit ein Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt hin zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt vollzogen (Art. 6 Abs. 1 BGÖ; vgl. dazu BGE 133 II 209 E. 2.1; Pascal Mahon/Olivier Gonin, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, Bern 2008, nachfolgend: Handkommentar BGÖ, Art. 6 Rz. 1 ff.). Das Prinzip soll Transparenz schaffen, damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden (BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2011/52 E. 3; statt vieler aus der neueren Praxis zur Publikation vorgesehene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 2186/2013 vom 14. Februar 2014 E. 4.2). Grundsätzlich hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Damit wird jeder Person ein generelles Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, über welche die Verwaltung verfügt, gewährt, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden müsste (BGE 136 II 399 E. 2.1, 133 II 209 E. 2.1; BVGE 2011/52 E. 3; statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 4962/2012 vom 22. April 2013 E. 4 m.w.H.). Es obliegt entsprechend nicht mehr dem freien Ermessen der Behörden, ob sie Informationen oder Dokumente zugänglich machen wollen oder nicht.

E. 5.1

Der Beschwerdeführer reichte sein Zugangsgesuch beim BAZL ein. Als Bundesamt des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

(UVEK) gehört dieses zur zentralen Bundesverwaltung und untersteht damit vorbehaltlich spezialgesetzlicher Bestimmungen dem BGÖ (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ i.V.m. Anhang 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]). Eine Ausnahme, was den sachlichen Geltungsbereich gemäss Art. 3 BGÖ betrifft, liegt nicht vor. Ebenso wenig greift vorliegend der Vorbehalt spezialgesetzlicher Regelung gemäss Art. 4 BGÖ.

E. 5.2

Dagegen ist fraglich, ob auch die Beschwerdegegner als weitere Mitglieder der Monitoring-Gruppe dem BGÖ unterstehen.

E. 5.2.1

Nach Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ gilt dieses auch für Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören. Dies allerdings nur, soweit sie Erlasse oder erstinstanzlich Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG erlassen. Damit sollen nur jene Bereiche erfasst werden, in denen Organisationen und Personen hoheitlich tätig sind, das heisst rechtsetzende oder verfügende Kompetenzen wahrnehmen (Thomas Sägesser, Handkommentar BGÖ, Art. 2 Rz. 30). Das Recht auf Zugang gilt dabei für all jene amtlichen Dokumente, die unmittelbar ein Verfahren auf Erlass einer Verfügung nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz betreffen (Botschaft des Bundesrats zum BGÖ vom 12. Februar 2003, in: Bundesblatt [BBl] 2003 1963, 1987, nachfolgend: Botschaft zum BGÖ). Allfällige andere, nicht hoheitliche Tätigkeitsfelder betroffener Organisationen sind vom Öffentlichkeitsprinzip ausgeschlossen (Christa Stamm-Pfister, in: Urs Maurer-Lambrou/Gabor P. Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2014, nachfolgend: BSK BGÖ, Art. 2 N. 17). Die Botschaft zum BGÖ führt beispielhaft einige solcher Organisationen und Personen auf, die - soweit sie hoheitlich tätig sind - dem BGÖ unterstellt sein sollen, so etwa der Schweizerische Nationalfonds und übrige Institutionen der Forschungsförderung, die Schweizerischen Bundesbahnen, das Rohrleitungsinspektorat, die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt und weitere (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1987).

E. 5.2.2

Was den vorliegenden Tätigkeitsbereich anbelangt, soll die Monitoring-Gruppe die Praxis der Flüge nach Betriebsschluss begleiten und beurteilen. Das Monitoring soll Aufschluss geben über die Anwendung von Ausnahmen für Landungen und Starts am Flughafen Zürich nach Betriebsschluss. Wie die Beschwerdegegnerin 3 darlegt, handle es sich um eine Gruppe, die dem Austausch zwischen Sachverständigen der Luftfahrtindustrie und den Behörden diene und in der Erfahrungen ausgetauscht sowie Anregungen besprochen werden können. Die Ausnahmegewilligungen werden gestützt auf Art. 39d Abs. 3 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL, SR 748.131.1) vom Flugplatzhalter, mithin der Beschwerdegegnerin 1, gewährt. Ob dieser in diesem Bereich Verfügungskompetenz zukommt, kann an dieser Stelle indes offen bleiben. Denn, selbst wenn das BGÖ auch bei (zunächst) formlosen Akten anwendbar bleibt, wenn eine Organisation in hoheitlichen Bereichen etwa aus Effizienzgründen nicht formell verfügt, eine Verfügung im formellen Sinn aber verlangt werden könnte (vgl. Stamm-Pfister, BSK BGÖ, Art. 2 N. 17), würde dies höchstens die Beschwerdegegnerin 1 betreffen, hingegen nicht die hier fragliche Monitoring-Gruppe. Zwar ist in dieser auch die Beschwerdegegnerin 1 vertreten, doch ist es gerade nicht die Monitoring-Gruppe, welcher

die Kompetenz zukommt, Ausnahmegewilligungen von der Nachtflugordnung zu gewähren. Vielmehr begleitet die Gruppe, im Sinne eines Monitorings, diese Tätigkeit lediglich. Die Mitglieder der Monitoring-Gruppe unterstehen - mit Ausnahme der Vorinstanz und unter Umständen der Beschwerdegegnerin 1 - dem BGÖ demnach grundsätzlich nicht. Dies bedeutet, wie sogleich zu sehen sein wird, indes nicht, dass alleine deswegen zu den hier umstrittenen Dokumenten kein Zugang zu gewähren wäre.

E. 5.3

Des Weiteren ist umstritten (siehe bereits vorstehend E. 1.2.5), ob sich der Beschwerdeführer auf das BGÖ zu berufen vermag. Dieser besteht aus 65 Anliegergemeinden und 2 Ortsgruppen, die sich zu einem Verein zusammengeschlossen haben, um die Interessen und Rechte der Bevölkerung im Umkreis des Flughafens Zürich zu wahren (vgl. E. 1.2.5). Nach Art. 6 Abs. 1 BGÖ hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (siehe bereits E. 4). Rechtsinhaber sind neben den natürlichen Personen auch die juristischen (Mahon/Gonin, Handkommentar BGÖ, Art. 6 Rz. 21). Zwar verleiht das BGÖ dem Gemeinwesen keinen privilegierten Zugang zu amtlichen Dokumenten (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2002). Doch geht es vorliegend - entgegen den Vorbringen der Beschwerdegegner - nicht darum, dass sich politische Gemeinden unter dem Tarnmantel des Schutzverbands Zugang zu Dokumenten verschaffen würden. Vielmehr vertreten diese die Interessen der umliegenden Anwohnerinnen und Anwohner und haben sich hierzu in der Rechtsform eines Vereins zusammengetan. Eine Umgehung des BGÖ erscheint insofern nicht ersichtlich. Aus Art. 6 Abs. 1 BGÖ lässt sich zudem ableiten, dass das Recht auf Einsicht mit Bezug auf ein bestimmtes Dokument stets für alle Personen in gleichem Ausmass gilt (Urs Steimen, BSK BGÖ, Art. 6 N. 10), was in Art. 2 der Öffentlichkeitsverordnung vom 24. Mai 2006 (VBGÖ, SR 152.31) ausdrücklich festgehalten wurde. Könnten somit einzelne Anwohnerinnen und Anwohner des Flughafens ihr Recht auf Einsicht geltend machen, müsste dies auch für sämtliche anderen und letztlich auch den Beschwerdeführer gelten. Im Übrigen dürfte es häufig darauf hinaus laufen, dass juristische Personen nicht selber um Zugang ersuchen, sondern ihre Rechte in der Regel durch natürliche Personen wahrnehmen (vgl. auch Mahon/Gonin, Handkommentar BGÖ, Art. 6 Rz. 21). Die Rüge der Beschwerdegegner erweist sich damit als unbegründet.

E. 6

Im Folgenden stellt sich zunächst die Frage, ob es sich bei den fraglichen Dokumenten um amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 BGÖ handelt.

E. 6.1

Die Beschwerdegegner und die Vorinstanz bringen in Bezug auf die Sitzungsprotokolle insbesondere vor, es handle sich dabei nicht um eine Information, welche der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe diene (Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Hinsichtlich der "Entscheidungshilfe" machen sie zudem geltend, dass diese zum persönlichen Gebrauch bestimmt sei (Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ) und deshalb ebenfalls nicht als amtliches Dokument gelte. Im Übrigen gelte diese auch nicht als fertig gestellt, da sie einen Entwurf darstelle und weder unveränderbar noch abschliessend sei (Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ).

E. 6.2

Ein amtliches Dokument ist gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist (Bst. a), sich im Besitz einer Behörde

befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist (Bst. b), und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Bst. c). Nicht als amtliche Dokumente gelten nach Art. 5 Abs. 3 BGÖ solche, die durch eine Behörde kommerziell genutzt werden (Bst. a), nicht fertig gestellt sind (Bst. b) oder zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (Bst. c).

E. 6.3

Umstritten ist zunächst, ob es sich bei den Sitzungsprotokollen und der "Entscheidunghilfe" um Informationen handelt, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen.

E. 6.3.1

Der Begriff der öffentlichen Aufgabe ist nicht identisch mit demjenigen des öffentlichen Interesses. So können durch Private wahrgenommene Aufgaben im öffentlichen Interesse sein, ohne dass sie dadurch als öffentliche Aufgabe gelten. Der Zusammenhang mit einer öffentlichen Aufgabe ergibt sich nicht nur aus der Art der Information - so kann auch eine Information privater Natur davon umfasst sein -, sondern auch aus ihrem Gegenstand oder ihrem Gebrauch. Wird etwa ein privates Dokument zur Ausübung einer öffentlichen Aufgabe benötigt, ist der Gebrauch der Information ausschlaggebend (Kurt Nuspliger, Handkommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 19 f.; Robert Bühler, BSK BGÖ, Art. 5 N. 15; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1994). Die Botschaft zum BGÖ nennt als die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffend beispielhaft Dokumente, die eine Behörde für die Erteilung einer Bewilligung verlangt. Zwar sind damit Dokumente gemeint, die von Privaten im Bewilligungsverfahren eingereicht werden, doch ist entscheidend - und auch vorliegend relevant -, dass diese Dokumente mit einem Entscheidungsprozess im Zusammenhang stehen (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1994).

E. 6.3.2

Auch im vorliegenden Fall geht es um einen Entscheidungsprozess und zwar betreffend die Erteilung von Ausnahmegewilligungen am Flughafen Zürich für Starts und Landungen nach Betriebsschluss. Hierbei handelt es sich um eine öffentliche Aufgabe. Zwar nehmen Organisationen und Personen, die in Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ erwähnt sind, eindeutig eine öffentliche Aufgabe wahr, wenn sie Verfügungen erlassen oder in Erlassform tätig werden (Nuspliger, Handkommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 23), doch ist für die Anwendbarkeit des BGÖ nicht erforderlich, dass die genannten Personengruppen oder gar Behörden handeln. Gerade die "Entscheidunghilfe" dient demnach einer öffentlichen Aufgabe. Aber auch die Sitzungsprotokolle betreffen - in einem weiteren Sinne - dieselbe Aufgabe, weshalb die hier fraglichen Unterlagen grundsätzlich die Voraussetzungen für ein amtliches Dokument nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ erfüllen.

E. 6.4

Des Weiteren wird von der Beschwerdegegnerin 3 vorgebracht, bei der "Entscheidunghilfe" handle es sich um informelle, nicht fertig gestellte Kriterien, die im übertragenen Sinne mit einer "Projektskizze" vergleichbar seien, weshalb die "Entscheidunghilfe" als nicht fertig gestellt im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ zu gelten habe.

E. 6.4.1

Bei der Bezeichnung "nicht fertig gestelltes Dokument" handelt es sich um einen unbestimmten Gesetzesbegriff, welcher unter anderem durch Art. 1 Abs. 2 VBGÖ weiter konkretisiert worden ist (Nuspliger, Handkommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 32 f.). Gemäss Art. 1 Abs. 2 VBGÖ gilt ein Dokument als fertig gestellt, welches von der Behörde, die es erstellt

hat, unterzeichnet ist (Bst. a), oder welches vom Ersteller dem Adressaten definitiv übergeben wurde, namentlich zur Kenntnis- oder Stellungnahme oder als Entscheidungsgrundlage (Bst. b). "Definitiv" im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Bst. b VBGÖ ist die Übergabe an eine bestimmte Person, Stelle oder Behörde, wenn es danach weitestgehend am Empfänger liegt, wie er mit dem Dokument weiter verfahren will, nicht aber, wenn das Dokument innerhalb eines Teams oder zwischen Mitarbeitenden und Vorgesetzten zwecks Korrektur, Ergänzung oder Finalisierung ausgetauscht wird (Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz [BJ] vom 24. Mai 2006 zur Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [nachfolgend: Erläuterungen zur VBGÖ], S. 2). Weitere gewichtige Indizien für die Fertigstellung eines Dokumentes sind seine Unterzeichnung oder Genehmigung, die Registrierung in einem Klassifikations-, Organisations- oder Informationssystem der Verwaltung sowie seine Bedeutung. Schliesslich können auch vorbereitende Dokumente fertig gestellt sein, wenn sie einen definitiven Charakter aufweisen. Als Beispiele für nicht fertig gestellte Dokumente sind namentlich zu erwähnen: Ein handschriftlich oder elektronisch aufgezeichneter Text mit Streichungen oder Anmerkungen vor seiner Schlusskorrektur, eine zusammenfassende Übersicht in Bearbeitung, eine provisorische Fassung eines Berichts, eine Projektskizze, Notizen aus einer Sitzung, informelle Arbeitsnotizen, der Vorentwurf eines Textes oder zusammenfassende Notizen für eine Versammlung (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1997 ff.; vgl. auch BVGE 2011/25 E. 5.1.1 ff. und BVGE 2011/53 E. 8.3.2).

E. 6.4.2

Bei der "Entscheidungshilfe" handelt es sich um ein Dokument, das - wie unter anderem die Beschwerdegegnerin 1 ausführlich darlegt - einem kleinen Kreis von zuständigen Kadermitarbeitern als Hilfsmittel dient, um im Prozess, ob die gesetzlichen resp. reglementarischen Voraussetzungen vorliegen und vom Ermessen zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung Gebrauch gemacht werden soll, zu einer Entscheidung zu gelangen. Sie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und ist offenbar aufgrund neu und in veränderter Konstellation auftretender Situationen Änderungen unterworfen. Der Grund dafür, dass nicht fertig gestellte Dokumente nicht als amtlich gelten, liegt darin, dass die Verwaltung ihren Handlungsspielraum bewahren und ihre Projekte mit der nötigen Freiheit entwickeln können muss. Deshalb sollen nur Dokumente in ihrer definitiven Fassung eingesehen werden können. Ausserdem sollen Missverständnisse, Unklarheiten und andere Risiken, die sich aus der Veröffentlichung eines Dokuments mit provisorischem Charakter ergeben könnten, vermieden werden (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1997; Nuspliger, Handkommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 30). Die "Entscheidungshilfe" mag zwar Änderungen erfahren, doch dient sie den zuständigen Personen der Beschwerdegegnerin 1 bei der Entscheidung über die Gewährung von Ausnahmegewilligung als (eine der) Entscheidungsgrundlagen. Insofern handelt es sich nicht um ein lediglich provisorisches Arbeitsinstrument, das etwa zu Korrektur- oder Finalisierungszwecken ausgetauscht wird (vgl. vorstehende Erwägung). Vielmehr stellt sie eine Leitlinie dar, welche Beispiele aufzählt und Kriterien für die Beurteilung des konkreten Einzelfalls durch den zuständigen Kadermitarbeiter aufstellt. Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdegegnerin 3 ist daher nicht von einem nicht fertig gestellten Dokument auszugehen.

E. 6.5

Schliesslich machen sämtliche Beschwerdegegner sowie die Vorinstanz geltend, die "Entscheidungshilfe" diene dem persönlichen Gebrauch und gelte deshalb nicht als amtliches

Dokument. Sie diene einem kleinen, vorweg definierten Kreis von Mitarbeitenden der Beschwerdegegnerin 1 dazu, im Einzelfall zu beurteilen, ob ein Gesuch um Ausnahme von der Nachtflugsperrung den im Betriebsreglement genannten Kriterien ("unvorhersehbar" und "ausserordentlich") entspreche. Es handle sich somit um eine Arbeitsunterlage für einen kleinen Benutzerkreis.

E. 6.5.1

Als zum persönlichen Gebrauch bestimmtes Dokument gilt jede Information, die dienstlichen Zwecken dient, deren Benutzung aber ausschliesslich der Autorin, dem Autoren oder einem eng begrenzten Personenkreis als Arbeitshilfsmittel vorbehalten ist, wie Notizen oder Arbeitskopien von Dokumenten (Art. 1 Abs. 3 VBGÖ). Der Verordnungsgeber hat in Art. 1 Abs. 3 VBGÖ die Umschreibung des Begriffs des zum persönlichen Gebrauch bestimmten Dokuments aus der Botschaft übernommen und dahingehend präzisiert, dass darunter nicht nur Dokumente fallen, welche zwar dienstlichen Zwecken dienen, deren Gebrauch aber ausschliesslich dem Verfasser vorbehalten bleiben, sondern auch solche, die lediglich durch einen eng begrenzten Personenkreis verwendet werden. Dies hat er etwa dann bejaht, wenn Dokumente, die als Arbeitsgrundlage oder Arbeitshilfsmittel dienen (bspw. Dispositionen, handschriftliche Notizen, Arbeitskopien von Dokumenten, Korrekturvorschläge, Gedankenstützen oder Begleitnotizen) innerhalb eines Teams oder zwischen Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern und Vorgesetzten ausgetauscht werden (Erläuterungen zur VBGÖ, S. 3).

E. 6.5.2

Wie gesehen (vorstehend E. 6.4.2) dient die "Entscheidungshilfe" als Grundlage bei der Entscheidung, ob im Einzelfall eine Ausnahmegewilligung von der Nachtflugordnung zu gewähren ist. Sie kennzeichnet sich insofern, wie ebenfalls festgestellt (E. 6.4.2), als fertig gestelltes Dokument aus. Sie kann zwar als Arbeitsgrundlage oder Hilfsmittel bezeichnet werden, wie dies die Beschwerdegegnerin und Vorinstanz vorbringen. Doch handelt es sich dabei nicht lediglich um handschriftliche Notizen, Gedankenstützen oder Begleitnotizen, sondern vielmehr werden anhand von Kriterien und Beispielen die für den Entscheidungsprozess wesentliche Begriffe wie "unvorhersehbar" oder "ausserordentlich" konkretisiert. Einerseits werden verschiedene Ereignisse aufgezählt, deren Eintreffen als Voraussetzung angesehen werden, damit dem Flughafenüberwachungsleiter überhaupt ein Ermessen zukommt. Andererseits werden Kriterien dafür angeführt, wie der Flughafenüberwachungsleiter im Falle eines solchen Ereignisses sein Ermessen auszuüben hat. Die "Entscheidungshilfe" enthält demnach Vorgaben und Leitlinien für die verantwortlichen Personen, an denen sich diese bei ihrer Entscheidung orientieren können. Selbst wenn sie nicht Anspruch auf Vollständigkeit erhebt und die einzige Entscheidungsgrundlage bildet, so stellt sie doch mehr dar als eine persönliche Notiz oder Disposition. Hinzu kommt, dass es vorliegend darüber hinaus am Kriterium des "eng begrenzten Personenkreises" fehlt. Zwar lässt sich den Gesetzesmaterialien nicht entnehmen, ab wie vielen Personen dieses Kriterium nicht mehr als erfüllt zu gelten hat. Während die Botschaft zum BGG den ausschliesslichen Gebrauch von Informationen durch den Verfasser vorsieht, spricht die VBGÖ immerhin von einem "engen Personenkreis". Doch deutet selbst diese Formulierung darauf hin, dass die Norm - ganz im Sinne des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Verwaltung (vgl. E. 4) - restriktiv anzuwenden ist. Vorliegend wird die "Entscheidungshilfe" durch die für den Entscheid über Ausnahmegewilligungen zuständigen, für die Beschwerdegegnerin 1 tätigen, Personen benutzt. Um wie viele Personen es sich hierbei handelt, wurde von den Parteien nicht näher

ausgeführt, sondern einzig auf einen "kleinen Kreis" verwiesen. Daneben haben offensichtlich aber auch die im vorliegenden Verfahren beteiligten Beschwerdegegner wie auch die Vorinstanz Kenntnis davon und haben sich mit dem Dokument befasst. Der Rahmen eines engen Personenkreises erscheint damit als gesprengt (vgl. auch BVGE 2011/52 E. 5.2.2). Bei der "Entscheidungshilfe" handelt es sich folglich nicht um ein zum persönlichen Gebrauch bestimmtes Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ.

E. 6.6

Als Zwischenfazit lässt sich demnach festhalten, dass sowohl die Sitzungsprotokolle der Monitoring-Gruppe als auch die "Entscheidungshilfe" amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 BGÖ darstellen.

E. 7

Im Weiteren ist zu prüfen, ob der Zugang zu diesen Dokumenten von der Vorinstanz zu Recht verweigert werden durfte. Der Zugang kann eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ) oder wenn ein Ausnahmefall gemäss Art. 8 BGÖ vorliegt. Aufgrund des in Art. 6 Abs. 1 BGÖ festgeschriebenen Öffentlichkeitsprinzips besteht eine Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Dies führt zu einer Umkehr der Beweislast. Zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs muss deshalb die Behörde beweisen, dass die in Art. 7 und 8 BGÖ aufgestellten Ausnahmefälle gegeben sind (BVGE 2011/52 E. 6; zur Publikation vorgesehene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2186/2013 vom 14. Februar 2014 E. 4.3, eingehend auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5489/2012 vom 6. Oktober 2013 E. 4-7; Steimen, BSK BGÖ, Art. 7 N. 7; Mahon/Gonin, Handkommentar BGÖ, Art. 6 Rz. 11). Dabei hängt die Wirksamkeit dieser Ausnahmeklauseln einerseits davon ab, dass die Beeinträchtigung im Fall einer Offenlegung von einer gewissen Erheblichkeit sein muss, und andererseits, dass ein ernsthaftes Risiko bezüglich des Eintritts besteht, mithin der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge und mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt. Im Zweifelsfall ist es angebracht, sich für den Zugang zu entscheiden (vgl. BVGE 2013/50 E. 8.1, BVGE 2011/52 E. 6; Steimen, BSK BGÖ, Art. 7 N. 4; Bertil Cottier/Rainer J. Schweizer/Nina Widmer, Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 4).

E. 7.1.1

Die Beschwerdegegnerin 1 weist darauf hin, dass nach Art. 8 Abs. 2 BGÖ amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden dürfen, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie Grundlage darstelle, getroffen ist. Die "Entscheidungshilfe" diene - in der jeweils aktuellen Fassung - den zuständigen Kadermitarbeitern direkt und unmittelbar als Grundlage für die Beurteilung von Anfragen um Gewähren einer Ausnahmegewilligung für Start oder Landungen ausserhalb der ordentlichen Flugbetriebszeiten. Zwar stelle sie nicht die einzige Entscheidungsgrundlage dar, aufgrund der Aufzählung von Beispielen und möglichen Kriterien sowie der Weiterentwicklung des Papiers komme ihr für gewöhnlich jedoch eine nicht unerhebliche Bedeutung im Entscheidungsprozess zu. Essentiell bleibe aber das Ermessen der Beschwerdegegnerin 1 in der Sache. Mit der Offenlegung der "Entscheidungshilfe" würde der Druck von aussen - unter anderem seitens von potentiell betroffenen Fluggesellschaften, welche wohl das gleiche Zugangsrecht wie der Beschwerdeführer beanspruchen könnten - auf die

Beschwerdegegnerin 1 und schliesslich auf den jeweiligen Entscheidungsträger bei der Beurteilung von Ausnahmegewilligungen nicht zuletzt der hohen wirtschaftlichen Interessen wegen immens. Das aufgrund der "kann"-Bestimmung relativ weitgehende Ermessen, eine Ausnahme zu gewähren, würde in der Praxis nahezu eliminiert. Grundsätzlich schiebe Art. 8 Abs. 2 BGÖ den Zugang zu amtlichen Dokumenten lediglich auf, bis der politische oder administrative Entscheid getroffen sei. Da sich die Frage der Gewährung einer Ausnahmegewilligung von der Nachtflugordnung naturgemäss immer wieder stellen könne, sei nicht der einzelne Entscheidprozess, sondern vielmehr der ordentliche Flugbetrieb als relevante Grösse massgebend.

E. 7.1.2

Der Beschwerdeführer macht geltend, dass das in Frage stehende Dokument einen direkten und unmittelbaren Zusammenhang mit einem konkreten Entscheid aufweisen und zugleich für diesen Entscheid von beträchtlichem materiellem Gewicht sein müsse. Vorliegend fehle es an einem solchen Zusammenhang mit einem konkreten Entscheid, denn die "Entscheidungshilfe" sei klarerweise lediglich genereller Natur und habe keinen präjudizierenden Charakter. Der Ermessensspielraum der Bewilligungsbehörde bleibe auch mit dieser genau gleich gross wie zuvor. Art. 8 Abs. 2 BGÖ erweise sich somit nicht als einschlägig.

E. 7.1.3

Amtliche Dokumente dürfen erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen ist (Art. 8 Abs. 2 BGÖ). Das Recht auf Zugang wird demnach nur befristet verweigert und prinzipiell wiederhergestellt, sobald der fragliche Entscheid getroffen ist (Mahon/Gonin, Handkommentar BGÖ, Art. 8 Rz. 32). Dabei muss ein solches Dokument, wie der Beschwerdeführer zu Recht ausführt, einen direkten und unmittelbaren Zusammenhang mit einem konkreten Entscheid aufweisen und zugleich für diesen Entscheid von beträchtlichem materiellem Gewicht sein, damit nicht über diesen Gesetzesartikel der Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes ausgehebelt wird. Im weiteren Sinne könnte sonst jedes amtliche Dokument mehr oder weniger direkt einem politischen oder administrativen Entscheid zugrunde liegen (zur Publikation vorgesehene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2186/2013 vom 14. Februar 2014 E. 6.2, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 5.2 m.w.H.; Isabelle Häner, BSK BGÖ, Art. 8 N. 9; Mahon/Gonin, Handkommentar BGÖ, Art. 8 Rz. 30). Bei den Sitzungsprotokollen ist ein direkter und unmittelbarer Zusammenhang zu den jeweiligen Entscheiden der für die Ausnahmegewilligungen zuständigen Personen nicht gegeben. Zwar enthalten diese die Ausführungen, die zum Thema Ausnahmegewilligung von der Nachtflugordnung in der Monitoring-Gruppe gemacht wurden, doch basieren die konkreten Einzelentscheide letztlich nicht hierauf. Gleiches gilt aber auch für die "Entscheidungshilfe": Diese bildet zwar mit eine Grundlage für die Entscheide über die Gewährung von Ausnahmegewilligungen. Sie ist einerseits aber nicht die einzige Grundlage, was an sich bereits die Direktheit und Unmittelbarkeit des erforderlichen Zusammenhangs in Frage stellt. Andererseits kann es nicht dem Zweck des Öffentlichkeitsprinzips entsprechen, ein Dokument wie die "Entscheidungshilfe" vom Gesetz ausnehmen zu wollen, nur weil es im Sinne eines Dauerzustands immerzu einem neuerlichen Entscheid zugrunde liegen würde. Art. 8 Abs. 2 BGÖ erweist sich demnach im vorliegenden Fall nicht als einschlägig.

E. 7.2.1

Die Beschwerdegegner 1 und 2 berufen sich im Weiteren auf Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ. Diese gesetzliche Grundlage greife, wenn die freie Meinungs- und Willensbildung eines zum Entscheid gerufenen Gremiums wesentlich beeinträchtigt werden könne. Die Bestimmung überschneide sich stark mit dem als *lex specialis* geltenden Art. 8 Abs. 2 BGÖ. Der Unterschied liege hauptsächlich darin, dass die Beeinträchtigung nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ wesentlich zu sein habe und der Zugang nicht nur aufgeschoben, sondern ganz verweigert werden könne. Für einen unbeeinflussten Entscheidprozess sei es unabdingbar, dass der ersuchte Zugang zur "Entscheidungshilfe" verweigert werde. Es drohe ansonsten eine öffentliche Diskussion, die insbesondere mit Blick auf die zeitliche Dringlichkeit der Entscheidungen tunlichst zu vermeiden sei. Eine fortwährend freie Meinungs- und Willensbildung sei nur sichergestellt, wenn der Zugang zur "Entscheidungshilfe" verweigert werde.

E. 7.2.2

Der Beschwerdeführer erachtet eine mögliche Debatte gerade als wünschenswert. Dies decke sich mit den Zielsetzungen des BGÖ, zumal die Diskussion bezüglich Nachtflugbewilligungen bereits heute, jedoch auf uninformativer Grundlage stattfinde. Die Schwelle der wesentlichen Beeinträchtigung, die eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip rechtfertigen würde, sei nicht erreicht. Sowohl bei den Protokollen als auch der "Entscheidungshilfe" handle es sich um "Auslegungsrichtlinien", die viele Gemeinsamkeiten mit Verwaltungsverordnungen aufwiesen. Solche Dokumente seien jedoch von Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ nicht erfasst, denn nicht zuletzt im Hinblick auf die Vorhersehbarkeit des Rechts, konkret der Ausnahmebewilligungspraxis bezüglich Nachtflügen, sei es wichtig, dass solche Informationen zugänglich seien, vor allem wenn, wie vorliegend, die Kompetenz zur Bewilligungserteilung offenbar nur bei einer kleineren Personenzahl liege. Im Übrigen belasse die "Entscheidungshilfe" den Entscheidungsträgern im konkreten Fall nach wie vor deren Ermessen.

E. 7.2.3

Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die freie Meinungs- und Willensbildung einer diesem Gesetz unterstellten Behörde, eines anderen legislativen oder administrativen Organs oder einer gerichtlichen Instanz wesentlich beeinträchtigt werden kann. Es ist durchaus legitim dafür zu sorgen, dass die Behörden ihre Entscheidungen vorbereiten, ihre Arbeit planen, ihre Strategie festlegen, Alternativen prüfen und Vereinbarungen aushandeln können, ohne dem Druck der Medien oder der öffentlichen Meinung ausgesetzt zu sein (Cottier/Schweizer/Widmer, Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 13). Der Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung soll verhindern, dass die Verwaltung durch eine verfrühte Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter allzu starkem Druck der Öffentlichkeit gerät, wodurch die Bildung einer eigenen Meinung und eines eigenen Willens verhindert werden könnte. Bei der Beurteilung dieses Tatbestands ist zu beachten, dass eine wesentliche Beeinträchtigung der freien Willensbildung erforderlich ist, es genügt also nicht jede Beeinträchtigung. Vom Öffentlichkeitsprinzip darf somit nicht abgewichen werden, um untergeordnete Einzelheiten eines Vorhabens zu schützen, um blosser Unannehmlichkeiten zu vermeiden, die sich aus der unerwarteten Bekanntgabe eines noch vertraulichen Projekts in den Medien ergeben, oder gar um Kritik zu verhindern, die durch die Enthüllung von unpopulären

Absichten ausgelöst werden könnte (Cottier/Schweizer/Widmer, Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 15 f.). So entschied das Bundesverwaltungsgericht, das blossе Risiko, eine heftige und möglicherweise kontroverse öffentliche Auseinandersetzung zu provozieren, sei kein Verweigerungsgrund (BVGE 2011/52 E. 6.1.5 m.w.H.). Die Botschaft zum BGÖ führt in diesem Zusammenhang, ebenfalls nicht als Verweigerungsgrund anzusehen, namentlich das Risiko an, ein besonders sensibles Problem auf die politische Agenda zu setzen. Nicht jede Verzögerung oder Erschwerung im Entscheidungsprozess, welche sich aus der öffentlichen Auseinandersetzung ergibt, ist automatisch als wesentliche Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung einer Behörde zu betrachten (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2007; vgl. zum Ganzen auch zur Publikation vorgesehenes Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2186/2013 vom 14. Februar 2014 E. 6.3). In ganz besonderen Ausnahmefällen kann der Schutz, den Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ gewährt, über die Entscheidungsphase hinaus verlängert werden. Dies gilt namentlich dann, wenn eine Spezialbestimmung vorsieht, dass eine Behörde unter Ausschluss der Öffentlichkeit ihren Beschluss fasst (BVGE 2011/52 E. 6.1.4; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2008; vgl. auch Cottier/Schweizer/Widmer, Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 18, welche als häufigsten Fall die Beschlüsse von Kollegialbehörden wie den Verwaltungskommissionen anführen).

E. 7.2.4

Es mag zutreffen, dass eine Zugänglichmachung der hier fraglichen Dokumente Kontroversen mit sich bringen kann und der Inhalt der Sitzungsprotokolle sowie der "Entscheidungshilfe" eine öffentliche Auseinandersetzung zu provozieren vermögen. Vor dem Hintergrund der vorstehend dargelegten Rechtsprechung genügt dies aber nicht als Verweigerungsgrund. Insbesondere ist vorliegend nicht dargetan, weshalb die Schwelle der "wesentlichen" Beeinträchtigung, die eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip rechtfertigen würde, erreicht sein soll (vgl. auch zur Publikation vorgesehenes Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2186/2013 vom 14. Februar 2014 E. 6.3). In der Öffentlichkeit findet, wie auch der Beschwerdeführer vorbringt, bereits eine Auseinandersetzung um die Erteilung der Ausnahmegewilligungen statt. Dass diese mit Zugang zu den fraglichen Unterlagen nun zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung bei den zuständigen Personen der Beschwerdegegnerin 1 führen würde, haben die Beschwerdegegner und die Vorinstanz nicht genügend aufgezeigt (zur Beweislast siehe vorne E. 7).

E. 7.3.1

Sämtliche Beschwerdegegner sowie die Vorinstanz berufen sich sodann auf den Ausnahmetatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ. Die Vorinstanz habe den Sitzungsteilnehmern zwar nicht schriftlich, wohl aber mündlich Geheimhaltung zugesichert. Dem Gesetz sei nicht zu entnehmen, dass Schriftlichkeit verlangt werde; vielmehr genüge eine ausdrückliche Zusicherung, die indes nicht mit einer schriftlichen gleichzusetzen sei. Die zugesicherte Vertraulichkeit erstrecke sich zudem auf alle im Zusammenhang mit der Monitoring-Gruppe von den Teilnehmern abgegebenen Informationen, mithin nebst den Sitzungsprotokollen auch auf die in diesem Rahmen von der Beschwerdegegnerin 1 der Vorinstanz freiwillig abgegebene "Entscheidungshilfe". Ohne die entsprechende Zusicherung der Vorinstanz hätte die Monitoring-Gruppe, der sich alle Teilnehmer freiwillig und ohne gesetzliche Verpflichtung angeschlossen hätten, in dieser Zusammensetzung nicht zustande kommen können. Vor allem sei zumindest die Beschwerdegegnerin 3 zweifellos ein privates Unternehmen, weshalb ihre Informationen in

der zugesicherten Vertraulichkeit zu schützen seien und damit kein Zugang zu den Unterlagen zu gewähren sei.

E. 7.3.2

Dagegen bestreitet der Beschwerdeführer, dass die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ erfüllt seien. Insbesondere könne nur die Beschwerdegegnerin 3 als Privatperson angesehen werden. Deren Informationen könnten allerdings nicht als freiwillig betrachtet werden. Vor allem aber sei in keiner Weise bewiesen, dass tatsächlich Vertraulichkeit zugesichert worden sei. Vielmehr erscheine unplausibel, dass sich gerade die Beschwerdegegnerin 3 mit einer mündlichen Vertraulichkeitszusicherung zufrieden gegeben hätte. Die Vorinstanz vermöge somit ihrer Beweislast nicht nachzukommen, weshalb die Ausnahmebestimmung nicht zur Anwendung gelangen könne.

E. 7.3.3

Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn durch seine Gewährung Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat. Diese Ausnahmeregelung findet Anwendung, wenn folgende drei Anforderungen kumulativ erfüllt sind: Zunächst müssen die Informationen von einer Privatperson, nicht aber von einer Behörde mitgeteilt worden sein. Sodann müssen die betreffenden Informationen von sich aus, das heisst nicht im Rahmen einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung abgegeben worden sein, und schliesslich muss die Verwaltung die Zusicherung der Vertraulichkeit auf ausdrückliches Verlangen des Informanten erteilt haben (BVGE 2013/50 E. 8.3, BVGE 2011/52 E. 6.3.3; Cottier/Schweizer/Widmer, Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 47).

E. 7.3.4

Vorliegend mag zwar von der Freiwilligkeit der Informationen ausgegangen werden, doch erweist sich bereits die erste Voraussetzung als nicht erfüllt. Die Monitoring-Gruppe setzt sich nebst der Vorinstanz aus Vertretern der drei Beschwerdegegner, mithin unter anderem auch aus Behörden- und Kantonsvertretern, zusammen. Wie die Beschwerdegegnerin 1 in diesem Zusammenhang zu behandeln ist, kann insofern offen bleiben, als die Informationen ohnehin nicht nur durch die Beschwerdegegnerin 3 als Privatperson, sondern auch die Vorinstanz resp. den Beschwerdegegner 2 erfolgt sind. Des Weiteren kann an dieser Stelle auch offen bleiben, ob es für eine ausdrückliche Zusicherung der Vertraulichkeit der Schriftlichkeit bedarf. Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ setzt grundsätzlich voraus, dass die Zusicherung der Geheimhaltung ausdrücklich verlangt und ebenso ausdrücklich gegeben wird, während ein stillschweigendes Begehren oder eine stillschweigende Zusicherung nur mit grösster Zurückhaltung angenommen werden dürfen (BVGE 2011/52 E. 6.3.3; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2012). Das Erfordernis von Schriftlichkeit geht aus dem Gesetzeswortlaut zwar nicht hervor. Wie jedoch bereits der EDÖB festgestellt hat, erscheint es gerade im vorliegenden Fall eher unwahrscheinlich, dass sich - insbesondere die Beschwerdegegnerin 3 - mit einer lediglich mündlichen Zusicherung zufrieden gegeben und eine solche nicht einmal Eingang in das Sitzungsprotokoll gefunden hat. Auch stellen sich bei lediglich mündlich erfolgten Vertraulichkeitszusicherungen - wie vorliegend - Beweisschwierigkeiten, was das Risiko von Umgehungen des Öffentlichkeitsprinzips steigert (vgl. auch Steimen, BSK BGÖ, Art. 7 N. 48). Eine Ausnahme nach Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ ist somit ebenfalls zu verneinen.

E. 7.4.1

Die Beschwerdegegnerin 3 bringt schliesslich vor, im Rahmen der Monitoring-Gruppe würden ihre internen Prozesse im Detail besprochen. Dabei handle es sich um technische Verfahren, operative Prozesse, Kostenstrukturen bei Umleitungen resp. Annullierungen von Flügen, Anzahl von betroffenen Transferpassagieren und somit um Informationen, welche sie bereits aus Gründen des Wettbewerbsrechts ihren Mitbewerbern nicht preisgeben dürfe. Zudem gebe sie auch Fabrikationsgeheimnisse wie Produktionsverfahren und Abläufe im Rahmen der "Turnaround"-Zeiten preis. Somit müsse zum Schutz ihrer Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse der Zugang zu den verlangten Dokumenten verweigert werden.

E. 7.4.2

Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, dass gegebenenfalls eine Interessenabwägung vorzunehmen und auf diese Weise zu entscheiden sei, inwiefern in den Sitzungsprotokollen und der "Entscheidungshilfe" wesentliche Daten der Beschwerdegegnerin 3 vorhanden seien, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken bzw. dazu führen würden, dass dieser ein Wettbewerbsvorteil genommen werde. Nur bezüglich solcher Informationen könne allenfalls der Zugang eingeschränkt werden, etwa mittels Schwärzen der einschlägigen Textpassagen.

E. 7.4.3

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ). Bei den Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen handelt es sich nicht um alle Geschäftsinformationen, über welche die Verwaltung verfügt, sondern nur um wesentliche Daten, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken bzw. dazu führen würden, dass dem betroffenen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil genommen wird (vgl. BVGE 2013/50 E. 8.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 6.2 f.; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2012; Häner, BSK BGÖ, Art. 7 N. 32 ff., 38; Cottier/Schweizer/Widmer, Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 41). Es wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass es sich um Informationen handelt, die das Unternehmen als Geheimnisherr berechtigterweise geheim halten möchte. Ein greifbares Zeichen dieses Willens ist das Bestehen von organisatorischen oder technischen Massnahmen im Unternehmen, die die Vertraulichkeit wahren sollen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 6.3; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2012; Cottier/Schweizer/Widmer, Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 42). Nach Ansicht des EDÖB sowie des BJ hat die mit einem Zugangsgesuch betraute Verwaltung oder Behörde detailliert darzulegen, welche Informationen genau Geschäftsgeheimnisse darstellen. Sie muss entsprechend prüfen, ob im konkreten Einzelfall Unternehmensinformationen als Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse gelten. Der pauschale Hinweis der Unternehmen auf das Vorliegen solcher Geheimnisse genüge nicht. Es sei empfehlenswert, dass die Behörde mit dem Unternehmen in Kontakt trete und dieses auffordere, in den nachgefragten Dokumenten die Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse zu bezeichnen, auch wenn für eine solche Kennzeichnung eine entsprechende Rechtspflicht im Öffentlichkeitsgesetz fehle (vgl. Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen vom 7. August 2013, BJ und EDÖB, Ziff. 5.2.1, S. 30, publiziert auf der Webseite des BJ < <http://www.bj.admin.ch> > Dokumentation > Zugang zu amtlichen Dokumenten > Häufig gestellte Fragen; Empfehlung des EDÖB vom 15. Oktober 2013 Rz. 25, publiziert

auf der Webseite des EDÖB < <http://www.edoeb.admin.ch> > Öffentlichkeitsprinzip > Empfehlungen).

E. 7.4.4

Die Sitzungsprotokolle der Monitoring-Gruppe enthalten tatsächlich Informationen der Beschwerdegegnerinnen 1 und 3, die als schützenswerte Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse angesehen werden können und daher berechtigterweise geheim zu halten sind. Es widerspricht indes dem Prinzip der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]), den Zugang vollkommen zu verweigern. Vielmehr lassen sich Streichungen und Abdeckungen vornehmen, wobei der Sinn der Dokumente aber zu bewahren ist (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 3631/2009 vom 15. September 2009 E. 3.4.1; Cottier/Schweizer/Widmer, Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 8). Die von der Beschwerdegegnerin 3 eingereichten, teilweise geschwärzten Protokolle enthalten an relativ wenigen Stellen Abdeckungen, deren Geheimhaltung - gerade bezüglich Einzelfälle sie betreffender Flüge - berechtigt erscheinen. Die Beschwerdegegnerin 1 beantragt dagegen weitaus mehr Unkenntlichmachungen. Dabei handelt es sich vielfach um Namen der Sitzungsteilnehmer sowie um die Beschwerdegegnerin 1 selber. Insofern ist eine Abdeckung angebracht (vgl. auch Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Im Übrigen handelt es sich um Stellen, die im Zusammenhang mit den von der Beschwerdegegnerin 1 angewandten Kriterien bei deren Ermessensentscheid über die Erteilung von Ausnahmegewilligungen stehen. Auch diesbezüglich ist, jedenfalls mit Bezug auf die in den Sitzungen getätigten Äusserungen und die dort besprochenen konkreten Einzelfälle, von einem Geheimhaltungsinteresse auszugehen. Demnach sind die Protokolle der Monitoring-Gruppe im Sinne des Subeventualantrags der Beschwerdegegnerin 3 und entsprechend der von ihr sowie der Beschwerdegegnerin 1 nachgereichten, unkenntlich gemachten Versionen lediglich in geschwärzter Form zugänglich zu machen. Des Weiteren hat die Beschwerdegegnerin 1 eine teilweise geschwärzte Version der "Entscheidungshilfe" eingereicht. Abgedeckt ist darin der 2. Teil, welcher die Kriterien auflistet, wie der Flughafen sein Ermessen auszuüben hat, sofern ein "unvorhergesehenes ausserordentliches Ereignis" vorliegt, das zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung führen könnte. Die Beschwerdegegnerin 1 macht diesbezüglich geltend, dass diese Kriterien geheim zu halten seien, da andernfalls eine freie und unbeeinflusste Entscheidungsfindung nicht mehr sichergestellt sei, und verweist im Wesentlichen auf ihre bereits erfolgte Begründung im Zusammenhang mit den Ausnahmebestimmungen von Art. 8 Abs. 2 BGÖ (vgl. E. 7.1.1) und Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ (vgl. E. 7.2.1). Wie bereits ausgeführt (E. 7.1.3 und E. 7.2.3 f.), sind beide Ausnahmebestimmungen im vorliegenden Fall nicht einschlägig und vermögen nicht zu einer Beschränkung des Zugangsrechts zu führen. Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass mit der Zugänglichmachung der Unterlagen die öffentliche Auseinandersetzung zum Thema Ausnahmegewilligungen von der Nachtflugregelung am Flughafen Zürich weitere Publizität erlangen wird, doch stellt dies allein - wie gesehen (E. 7.2.3 f.) - keinen Verweigerungsgrund dar. Vorliegend ist insbesondere nicht dargetan, dass der Zugang zur "Entscheidungshilfe" zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung bei den zuständigen Kadermitarbeitenden der Beschwerdegegnerin 1 führen würde. Inwiefern die "Entscheidungshilfe" darüber hinaus Geschäftsinformationen enthält, die Marktverzerrungen oder Wettbewerbsnachteile für die Beschwerdegegnerin 1 zur Folge hätten, ist nicht erkenntlich. Die "Entscheidungshilfe" ist daher ohne die von der Beschwerdegegnerin 1 beantragten Schwärzungen zugänglich zu machen.

E. 8

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde daher gutzuheissen, die Verfügung vom 8. Oktober 2013 aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, dem Beschwerdeführer Zugang zu den Sitzungsprotokollen in den von den Beschwerdegegnerin 1 und 3 eingeschwärzten Versionen (E. 7.4.4) sowie zum Dokument "Entscheidungshilfe" zu gewähren.

E. 9

Die Verfahrenskosten sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der Vorinstanz sowie dem Beschwerdegegner 2 werden keine Verfahrenskosten auferlegt, zumal es sich vorliegend um keine vermögensrechtliche Streitigkeit handelt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Obsiegen und Unterliegen im Prozess ist grundsätzlich nach den Rechtsbegehren der Beschwerde führenden Partei, gemessen am Ergebnis der Anfechtung des vorinstanzlichen Entscheids, zu beurteilen (Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 4.43). Beim vorliegenden Verfahrensausgang sind die Verfahrenskosten den unterliegenden Beschwerdegegnerinnen 1 und 3, die sich gegen die Herausgabe der Dokumente gestellt hatten, aufzuerlegen. Diese sind auf Fr. 5'000.-- festzusetzen und zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zu tragen (vgl. Art. 6a des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dem im Wesentlichen obsiegenden Beschwerdeführer ist nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- zurückzuerstatten.

E. 10.1

Ganz oder teilweise obsiegende Parteien haben für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung und allfällige Auslagen der Partei (Art. 8 Abs. 1 VGKE). Zur Festsetzung der Entschädigung haben die Parteien dem Gericht eine detaillierte Kostennote einzureichen. Das Gericht setzt die Parteientschädigung aufgrund der Kostennote fest (Art. 14 Abs. 1 und 2 VGKE).

E. 10.2

Der Beschwerdeführer hat am 6. Mai 2014 eine detaillierte Kostennote über Fr. 10'820.00 (36.07 Stunden zu einem Ansatz von Fr. 300.--), zuzüglich Mehrwertsteuer Fr. 865.60 sowie Fr. 44.70 Auslagen, total Fr. 11'730.30, eingereicht. Angesichts der Schwierigkeit und des Umfangs des vorliegenden Verfahrens erscheint dieser Betrag als angemessen und ist den Beschwerdegegnern zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung aufzuerlegen.

E. 10.3

Der Vorinstanz als Bundesbehörde (Art. 7 Abs. 3 VGKE) und den unterliegenden Beschwerdegegnern ist keine Parteientschädigung zuzusprechen.

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