

# **EDOEB empfehlung-vom-13-august-2025-bafu-dokumente-izm-co2-kompensationsprogrammen-im--2025-08-13 vom 13. August 2025**

EDÖB, 2025-08-13, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/edoeb\\_empfehlung-vom-13-august-2025-bafu-dokumente-izm-co2-kompensationsprogrammen-im--2025-08-13](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/edoeb_empfehlung-vom-13-august-2025-bafu-dokumente-izm-co2-kompensationsprogrammen-im--2025-08-13)

FR: EDOEB empfehlung-vom-13-august-2025-bafu-dokumente-izm-co2-kompensationsprogramm en-im--2025-08-13 du 13 août 2025

IT: EDOEB empfehlung-vom-13-august-2025-bafu-dokumente-izm-co2-kompensationsprogramme n-im--2025-08-13 del 13 agosto 2025

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Der Zugangsgesuchsteller (Interessenvertreter) hat am 25. April 2024 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Bundesamt für Umwelt um Zugang zu folgenden Dokumenten ersucht: "Dokumentation zu allfälligem Austausch und Übereinkommen des BAFU mit Firmen aus dem Rohstoffhandelssektor [...] in Verbindung mit Artikel 6 des Pariser Übereinkommens sowie den diversen bilateralen Klimaübereinkommen der Schweiz, und insbesondere – Übereinkommen (Verträge, MoU oder ähnliche) des BAFU mit Firmen aus dem Rohstoffsektor bzgl. einzelner bilateralen Klimaabkommen oder Artikel 6-Projekten mit Vertragsstaaten; – Schriftverkehr (physisch oder elektronisch) mit Vertretern und Firmen aus dem Rohstoffsektor; sowie – Interne Vermerke und E-Mails des BAFU zu solchen (mündlichen oder schriftlichen) Diskussions- und weiteren internen Evaluationen, Analysen und Berichte."

### **E. 2**

Am 1. Juli 2024 präzisierte der Gesuchsteller sein Gesuch "auf die vier im Mail [vom 25. April 2024; Ziff. 1] explizit genannten Firmen."

### **E. 3**

Am 12. August 2024 hörte das BAFU zwei Unternehmen (Antragstellerin 1 und Antragstellerin 2, nachfolgend: die Antragstellerinnen) als vom Zugangsgesuch betroffene Drittpersonen gemäss Art. 11 Abs. 1 BGÖ mit insgesamt fünf verschiedenen E-Mails an. Es informierte sie über das

2/20 Zugangsgesuch und stellte ihnen die Dokumente zu, die es im Rahmen der Gesuchsbearbeitung identifiziert hat: – Mailaustausch zwischen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung und Mitarbeitenden der Antragstellerinnen; – Note Succincte zu den UNFCCC Verhandlungen in Sham El Sheikh im November 2022; – Programmskizze zum Kompensationsprogramm der Antragstellerinnen und zugehörige Antwort des BAFU; – Programmbeschreibung; – Validierungsbericht; – Dokument mit den Berechnungsmethoden der Emissionsverminderungen; – Wirtschaftlichkeitsanalyse; – Cashflow-Rechnung; – Excel-Tabelle mit Fragen vom BAFU und Antworten der Antragstellerinnen zur Programmbeschreibung. Das BAFU informierte die Antragstellerinnen, dass es "verpflichtet [ist], Zugang zu amtlichen Dokumenten zu

gewähren, sofern keine Ausnahme nach Art. 7 oder 8 BGÖ anwendbar [ist]." Dementsprechend beabsichtige das BAFU den Zugang zu den identifizierten Dokumenten unter Abdeckung von Personendaten zu gewähren. Sollten die Antragstellerinnen nicht damit einverstanden sein, "bitten wir Sie um Mitteilung, nach welcher Bestimmung de[r] Zugang zu verweigern ist, und dies kurz zu begründen."

#### **E. 4**

Mit Schreiben vom 22. August 2024 ersuchte die gemeinsame Rechtsvertretung der Antragstellerinnen um eine Fristverlängerung, um sich zum geplanten Zugang äussern zu können. Einer Bekanntgabe der Dokumente stünden "möglicherweise [...] Gründe entgegen, namentlich Geschäftsgeheimnisse (Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ)" sowie der Schutz der Daten juristischer Personen.

#### **E. 5**

Mit E-Mail vom 23. August 2024 übermittelte das BAFU den Antragstellerinnen erneut die identifizierten Dokumente und forderte sie zur Stellungnahme auf. Erläuternd führte es aus, dass "das BAFU bereits eine Vorprüfung vorgenommen und gewisse Stellen in den Dokumenten zur Schwärzung vorgeschlagen [hat]." Angesichts der "Komplexität des vorliegenden Zugangssuchs" sei die Behörde jedoch auf eine inhaltliche Prüfung durch die Antragstellerinnen angewiesen, dies "insb. was allfällige Geschäftsgeheimnisse betrifft".

#### **E. 6**

Am 4. September 2024 beantragten die Antragstellerinnen, dass das BAFU "die Einsicht in sämtliche Dokumente [...] vollständig verweigert". Zudem sei die "Geheimhaltung sämtlicher Dokumente" bis zu einer "rechtskräftigen Entscheidung" zu wahren. Die "erforderliche Geheimhaltung" stütze sich zum einen darauf, dass die Dokumente nicht fertig gestellt seien und daher nicht unter den Begriff der amtlichen Dokumente (Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ) fielen. Zudem würden Geschäftsgeheimnisse offenbart (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ). Die Antragstellerinnen "setzten bei der Kontaktaufnahme mit der Behörde voraus, dass diese ihnen die Vertraulichkeit der Korrespondenz zusichert", weshalb Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ ebenfalls zur Anwendung gelange. Ohne eine solche "Garantie" hätten die Antragstellerinnen "unter keinen Umständen den Austausch mit der Behörde gesucht." Die Gewährung des Zugangs würde darüber hinaus "die wirtschaftspolitischen Interessen der Schweiz gefährden (Art. 7 Abs. 1 lit. f BGÖ)". Schliesslich seien "[s]ämtliche Daten juristischer Personen (also Daten, die sich auf unsere Mandantinnen und diese identifizieren können [sic]) [...] zu anonymisieren (Art. 9 BGÖ)." Die Antragstellerinnen führten weitergehend aus, "es versteht sich von selbst, dass sämtliche Angaben im Zusammenhang mit diesen Projekten streng geheim gehalten werden müssen." Dies sei auch vertraglich zwischen den Antragstellerinnen und weiteren "Vertragsparteien" geregelt. Ein Vertragsbruch hätte "ersichtlich negative Auswirkungen auf das Projekt", was "zugleich auch die Interessen der Schweiz" gefährde. Hinsichtlich des Schutzes von Geschäftsgeheimnissen erläuterten die Antragstellerinnen, dass alle Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ erfüllt seien, weshalb der Zugang zu "den Unterlagen" zu verweigern sei.

#### **E. 7**

Mit E-Mail vom 26. September 2024 teilte das BAFU dem Gesuchsteller mit, dass es "nicht im Besitz von amtlichen Dokumenten im Sinne von Art. 5 [BGÖ]" über zwei der vier vom

Zugangs- gesuch betroffenen Unternehmen ist (Ziff. 2). Darüber hinaus übermittelte das BAFU dem Ge- suchsteller die Unterlagen eines weiteren vom Zugangsgesuch betroffenen Unternehmens unter

3/20 Schwärzung der Personendaten (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). "Die übrigen Schwärzungen betreffen Infor- mationen, deren Bekanntgabe Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbaren würden." Be- treffend die Antragstellerinnen "ist die Rechtslage noch nicht geklärt, so dass wir Ihr Gesuch noch nicht abschliessend beantworten können."

## **E. 8**

Am 24. Januar 2025 nahm das BAFU gegenüber den Antragstellerinnen Stellung. Darin skizzierte es zunächst den Sachverhalt, bevor es die rechtlichen Grundlagen darstellte. Im Anschluss äus- serte es sich wie folgt zu den einzelnen Vorbringen: In Bezug auf die Qualifizierung als amtliche Dokumente i.S.v. Art. 5 Abs. 1 BGÖ kategorisierte das BAFU zunächst die identifizierten Dokumente (Ziff. 3) in einzelne "Arten von Dokumenten" und hielt fest, dass "es sich bei allen betroffenen Dokumenten um amtliche Dokumente im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 BGÖ handelt." Betreffend das Vorliegen von Geschäftsgeheimnissen gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ stellte das BAFU fest, dass es die Antragstellerinnen unterlassen haben, "konkret darzulegen, inwiefern durch die Gewährung des Zugangs zu den Dokumenten Geheimnisse offenbart würden." Sie "hät- ten insbesondere aufzeigen müssen, inwiefern die Bekanntgabe der verlangten Informationen zu Marktverzerrungen führen oder das Geschäftsergebnis beeinflussen könnte." Abgesehen davon räume Art. 14 der CO2-Verordnung vom 30. November 2012 (CO2-Verordnung; SR 641.711) dem BAFU die Möglichkeit ein, gewisse Informationen zu publizieren, wovon das BAFU auch regel- mässig Gebrauch macht. Das BAFU bemerkte zur Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. f BGÖ (Schutz von wirtschafts-, geld- und währungspolitischen Interessen der Schweiz), dass die "Senkung der Treibhausgasemissio- nen und die Einhaltung der Klimaziele [...] nicht in den Anwendungsbereich" dieser Bestimmung fielen. Hinsichtlich der von den Antragstellerinnen geltend gemachten Zusicherung der Vertraulichkeit (Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ) hielt das BAFU fest, dass es "keine solche Vertraulichkeit zugesichert" habe. "Dies wäre im Widerspruch zu Artikel 14 CO2-Verordnung." Schliesslich äusserte sich das BAFU zu einer möglichen Anonymisierung der Daten der Antrag- stellerinnen gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ bzw. Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 57s des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010). Einerseits bestehe in Art. 40b des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO2-Emissionen (CO2-Gesetz; SR 641.71) i.V.m. Art. 14 CO2-Verordnung "eine gesetzliche Grundlage zur Bekanntgabe von Daten juristischer Personen". Andererseits falle "im Hinblick auf die gewichtigen öffentlichen Interessen, welche der Senkung von Treibhausgasemissionen und der Einhaltung von Klimazielen beigemessen werden", eine In- teressenabwägung "zugunsten dem öffentlichen Interesse [sic] aus." Zusammenfassend kam das BAFU zum Schluss, dass zum Mailaustausch zwischen Mitarbeiten- den der Bundesverwaltung und Mitarbeitenden der Antragstellerinnen, zur Note Succincte zu den UNFCCC Verhandlungen im Jahr 2022 sowie zur Programmskizze "der Zugang unmittelbar ge- währt" werde. Zu den übrigen Dokumenten zum Kompensationsprogramm "wird der Zugang nach Vorliegen eines Entscheids des BAFU gewährt". Konkret handelt es sich dabei um die Programm- beschreibung, den Validierungsbericht, das Dokument mit den Berechnungsmethoden der Emis- sionsverminderungen, die Wirtschaftlichkeitsanalyse, die Cashflow-Rechnung sowie eine

Excel- Tabelle mit Fragen vom BAFU und Antworten der Antragstellerinnen zur Programmbeschreibung.

#### **E. 9**

Am 13. Februar 2025 reichten die Antragstellerinnen durch ihre gemeinsame Rechtsvertretung einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Darin legten sie dar, dass das BAFU "dem Gesuch entgegen dem Antrag [der Antragstellerinnen] und trotz den in der Stellungnahme vorgebrachten Gründen" stattgeben wolle. Die Vorbringen der Antragstellerinnen seien nicht "angemessen geprüft, sondern bloss summarisch verworfen" worden. "Die Ausführungen des BAFU entsprechen weder der Sach- noch der Rechtslage."

#### **E. 10**

Mit Schreiben vom 14. Februar 2025 bestätigte der Beauftragte gegenüber den Antragstellerinnen den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags das BAFU dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.

4/20

#### **E. 11**

Am 28. Februar 2025 reichte das BAFU die betroffenen Dokumente ein. Es nahm nicht weiter gegenüber dem Beauftragten Stellung.

#### **E. 12**

Am 5. Juni 2025 fand eine Schlichtungsverhandlung statt, in welcher sich die Parteien nicht einigen konnten.

#### **E. 13**

Auf die weiteren Ausführungen der Antragstellerinnen und des BAFU sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen. II Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung: A. Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

#### **E. 14**

Die Antragstellerinnen wurden nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ angehört. Als betroffene Dritte nahmen sie an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren teil und sind somit zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).

#### **E. 15**

Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.<sup>1</sup> Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben. B. Materielle Erwägungen

### **E. 16**

Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.<sup>2</sup>

### **E. 17**

Der Gesuchsteller verlangt den Zugang zu Dokumenten, die Informationen über die Antragstellerinnen enthalten. Diese wurden daher gemäss Art. 11 BGÖ zu den vom BAFU identifizierten Dokumenten angehört (Ziff. 3). Die Antragstellerinnen opponieren gegen die geplanten Zugangsgewährung aller Dokumente durch das BAFU. Somit ist der Zugang zu allen identifizierten Dokumenten Gegenstand des vorliegenden Schlichtungsverfahrens.

### **E. 18**

Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten.<sup>3</sup> Die betroffene Behörde hat amtliche Dokumente zugänglich zu machen oder die verlangte Auskunft über deren Inhalt zu erteilen, es sei denn, sie kann nachweisen, dass ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ erfüllt ist, ein besonderer Fall von Art. 8 BGÖ vorliegt oder die Privatsphäre resp. Personendaten (Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 BGÖ) zu schützen sind. Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten obliegt der zuständigen Behörde bzw. der (angehörten) Drittperson. Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.<sup>4</sup>

### **E. 19**

Das Öffentlichkeitsprinzip erstreckt sich nur auf amtliche Dokumente.<sup>5</sup> Gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ gilt als amtliches Dokument jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist (Bst. a), sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mit-

1 Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024. 2 GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8. 3 BGE 142 II 340 E. 2.2. 4 Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1. 5 BÜHLER, in: Blechta/Vasella (Hrsg.), Basler Kommentar Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, Basel 2024 (zit. BSK BGÖ), Art. 5 BGÖ, Rz. 10.

5/20 geteilt worden ist (Bst. b), und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Bst. c). Das Öffentlichkeitsgesetz gilt umfassend für alle amtlichen Dokumente.<sup>6</sup> Deshalb spielt der Dokumentenbegriff beim Recht auf Zugang zu Informationen nach dem Öffentlichkeitsgesetz eine zentrale Rolle.<sup>7</sup>

### **E. 20**

Die Antragstellerinnen machen geltend, dass die "Dokumente (z.B. die Excel Spreadsheets) [...] nicht fertig [sind] und [...] folglich nicht unter den Begriff der amtlichen Dokumente [fallen] (Art. 5 Abs. 3 lit. b BGÖ)". Die "Projekte" dauerten gegenwärtig noch an. Zudem seien in den letzten Tagen neue "Versionen der Kalkulationen (Excel Spreadsheets) erstellt und ausgetauscht" worden. Damit sei erstellt, dass es sich "im Hinblick auf die

Berechnungen (Excel Spreadsheets) um blosse Entwürfe handelt."

#### **E. 21**

Das BAFU hält hierzu fest, dass für die Beurteilung, ob amtliche Dokumente definitiven Charakter aufweisen, "die Dokumente einzeln zu betrachten sind." Es kommt zum Schluss, dass die "verschiedenen Mailverläufe" sowie die "Note Succincte zu den UNFCCC Verhandlungen" fertig gestellt sind. Die verlangte Programmskizze sei zudem "von der Erstellerin als Entscheidungsgrundlage der Behörde definitiv übergeben [worden]" und damit gemäss Art. 1 Abs. 2 VBGÖ fertig gestellt. Dasselbe gelte für die Rückmeldung des BAFU zu dieser Skizze. Auch die "weiteren Unterlagen zum Kompensationsprogramm, zu welchen ebenfalls Zugang verlangt wurde", namentlich "eine Programmbeschreibung, ein Validierungsbericht, ein Dokument mit den Berechnungsmethoden der Emissionsverminderungen, eine Wirtschaftlichkeitsanalyse sowie eine Cashflow-Rechnung" und "eine Excel-Tabelle", in der Fragen des BAFU und Antworten der Antragstellerinnen aufgeführt sind, "stellen amtliche Dokumente gemäss Artikel 5 Absatz 1 BGÖ dar."

#### **E. 22**

Gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ gelten Dokumente, die nicht fertig gestellt sind, nicht als amtliche Dokumente. 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.<sup>8</sup> Gemäss Art. 1 Abs. 2 VBGÖ gilt ein Dokument dann als fertig gestellt, wenn es von der Behörde, die es erstellt hat, unterzeichnet ist (Bst. a) oder von der erstellenden Person dem Adressaten definitiv übergeben wurde, namentlich zur Kenntnis- oder Stellungnahme oder als Entscheidungsgrundlage (Bst. b). "Definitiv" ist die Übergabe dann, wenn es danach weitestgehend an der Empfängerin oder am Empfänger liegt, wie sie oder er mit dem Dokument weiter verfahren will. Hingegen gilt der Austausch eines Dokuments innerhalb eines Teams oder zwischen Mitarbeitenden und Vorgesetzten zwecks Korrektur, Ergänzung oder Finalisierung nicht als Übergabe an eine Adressatin oder einen Adressaten im Sinne der vorliegenden Bestimmung.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> Entscheidend ist jedoch vor allem, ob Anhaltspunkte für die Fertigstellung des Dokuments bestehen.<sup>11</sup> Wesentliches Kriterium ist demnach, ob ein Dokument in seiner Endfassung vorliegt, d.h. definitiven Charakter aufweist. Entscheidend für die Qualifikation als fertig gestelltes Dokument ist nicht seine inhaltliche Vollständigkeit, sondern dass es sich um ein in sich selber abgeschlossenes und nicht mehr in Bearbeitung stehendes Dokument handelt.<sup>12</sup>

#### **E. 23**

Als Beispiele nicht fertig gestellter Dokumente erwähnt die Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz namentlich: 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, zusammenfassende Notizen für eine Versammlung, Notizen, die bei der Durchführung von internen Revisionen angefertigt werden und welche die Grundlage für einen Revisionsbericht darstellen usw.<sup>13</sup>

6 BVGE 2011/52 E. 3. 7 NUSPLIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 5, Rz 5. 8 NUSPLIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 5, Rz 32 f. 9 Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz (BJ) vom 24. Mai 2006 zur Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (zit.: Erläuterungen zur VBGÖ), S. 2. 10 Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 6.4.1. 11 BBl 2003 1998; BVGE 2011/53 E. 8.3.2. 12 BVGE 2011/52 E. 5.1.2. 13 BBl 2003 1997 ff.; vgl. auch BVGE 2011/52 E. 5.1.1 ff. und BVGE 2011/53 E. 8.3.2.

6/20

#### **E. 24**

Schliesslich können auch vorbereitende Dokumente fertig gestellt sein, wenn sie einen definitiven Charakter aufweisen.<sup>14</sup> So sind beispielsweise "[...] die verschiedenen Entwürfe eines Nationalstrassenplans, die Vorentwürfe bezüglich eines Eisenbahntrassees, die Teil- oder Vorentwürfe eines Dokuments – soweit sie in sich selber abgeschlossen sind – [...] keine nicht fertig gestellten Dokumente, die ohne weiteres vom vorliegenden Gesetz ausgeschlossen wären."<sup>15</sup>

#### **E. 25**

Der Grund für den Ausschluss von Dokumenten mit provisorischem Charakter gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ liegt darin, dass die Verwaltung ihren Handlungsspielraum bewahren und ihre Projekte mit der nötigen Freiheit entwickeln können muss, um sich möglichst ungestört und ohne Druckversuche von aussen eine Meinung zu bilden. Kann die freie Meinungs- und Willensbildung durch die Publikation eines Dokumentes nicht oder nicht mehr beeinflusst werden, so spricht dies umgekehrt für die Annahme eines fertig gestellten Dokuments.<sup>16</sup>

#### **E. 26**

Die Antragstellerinnen präzisieren nicht, welche ersuchten Dokumente nicht fertig gestellt sein sollen, sondern beschränken sich auf eine exemplarische Nennung der "Excel Spreadsheets". Das BAFU nimmt zum Charakter als amtliche Dokumente zu allen von ihm identifizierten Dokumenten (Ziff. 3, 8) Stellung. Es ist nachfolgend zu prüfen, ob es sich bei diesen um amtliche Dokumente nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ handelt.

#### **E. 27**

Soweit die Antragstellerinnen anzweifeln, dass es sich bei den "verschiedenen Mailverläufen zwischen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung und Mitarbeitenden von [den Antragstellerinnen]" sowie bei der "Note Succincte zu den UNFCCC Verhandlungen" nicht um amtliche Dokumente handelt, ist festzuhalten, dass diverse Anhaltspunkte bestehen, welche für die Fertigstellung dieser Dokumente sprechen: So ist vorab die Datierung der einzelnen Dokumente zu nennen. Die Korrespondenz fand in den Jahren 2022 bis 2023 statt und bezog sich mitunter auf Ereignisse, die in der Zwischenzeit abgeschlossen sind. Auch die Note Succincte, die eine Zusammenfassung der UNFCCC in Sham El Sheikh, die im November 2022 stattfand, enthält, wurde von der Behörde bereits im Jahr 2022 erstellt und an verschiedene Personen innerhalb der Verwaltung verteilt. Abschliessend ist zu betonen, dass keine anderweitigen Hinweise vorliegen, wonach diese Dokumente noch nicht fertig gestellt sein könnten. Die von den Antragstellerinnen beim BAFU eingereichte Programmskizze wurde zur Beurteilung durch die Behörde übergeben. Das BAFU schloss seine Beurteilung mit einer entsprechenden Rückmeldung zur

Programmskizze ab. In den Unterlagen sind keine Hinweise ersichtlich, dass diese Dokumente nicht fertig gestellt sein könnten. In Bezug auf die weiteren Unterlagen zum Kompensationsprogramm der Antragstellerinnen (Programmbeschreibung, Validierungsbericht, Dokument mit den Berechnungsmethoden der Emissionsverminderungen, Wirtschaftlichkeitsanalyse, Cashflow-Rechnung) ist festzuhalten, dass aus den Unterlagen ersichtlich ist, dass diese beim BAFU am 13. Dezember 2023 zur Beurteilung eingereicht wurden. Die Dokumente wurden diesem somit nicht zur Überarbeitung übergeben,<sup>17</sup> sondern zur Überprüfung und Beurteilung des Kompensationsprogrammes auf seine Eignung. Damit haben die Antragstellerinnen der Behörde die Dokumente als Entscheidungsgrundlage definitiv übergeben (vgl. Ziff. 22). Die Übergabe an die zuständige Verwaltungsbehörde ist gemäss Bottschaft zum Öffentlichkeitsgesetz und Rechtsprechung als ein gewichtiger Hinweis dafür zu betrachten, dass es sich um ein fertig gestelltes Dokument handelt.<sup>18</sup> Darüber hinaus ist eine definitive Übergabe eines Dokuments anzunehmen, wenn es danach weitgehend an der Endempfängerin liegt, wie sie mit dem Dokument weiter verfahren will.<sup>19</sup> Vorliegend hat das BAFU nach Eingang der Unterlagen mit der Beurteilung der Eignung des Kompensationsprogrammes anhand der eingereichten Unterlagen begonnen. Um einzelne Fragen zu klären, hat es eine Excel-Tabelle erstellt, die zwischen den Antragstellerinnen und dem BAFU ausgetauscht wurde, um Fragen zur Programmbeschreibung zu klären. Dabei handelte es sich nicht um einen kooperativen

14 Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 6.4.1. 15 BBl 2003 1999 f.; so auch Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 6.4.1. 16 BBl 2003 1997; BVGE 2011/52 E. 5.1.3. 17 Vgl. Urteil des BVGer A-1135/2011 vom 7. Dezember 2011 E. 5.1.2. 18 BBl 2003 1998; BVGE 2011/53 E. 8.3.2. 19 Erläuterungen zur VBGÖ, Ziffer 2 S. 2.

7/20 Prozess, in dem das BAFU und die Antragstellerinnen die Unterlagen gemeinsam weiterentwickelten. Vielmehr wurde laut BAFU eine solche "Excel-Tabelle generiert, um die Fragen vom BAFU und Antworten von [den Antragstellerinnen] zur Programmbeschreibung sowie die resultierenden Anpassungen der Programmbeschreibung zu dokumentieren." Aus den Unterlagen ist ersichtlich, dass das BAFU zu einzelnen Aspekten der Programmbeschreibungen und dem Validierungsbericht verschiedentlich Fragen gegenüber den Antragstellerinnen aufgeworfen hat. Diese Fragen und Antworten wurden der Übersicht halber in einer Excel-Tabelle festgehalten. Für den Beauftragten ist nicht erkennbar, inwiefern sich diese Zusammenstellung von einem üblichen E-Mail-Austausch unterscheidet und deshalb nicht fertig gestellt sein sollte. Abschliessend ist festzuhalten, dass aus den Unterlagen nicht hervorgeht – und dies wurde von den Antragstellerinnen auch nicht erläutert –, dass sie tatsächlich Änderungen an den vom BAFU identifizierten Unterlagen vorgenommen haben.

## **E. 28**

Zwischenfazit: Bei vom Zugangsgesuch betroffenen und vom BAFU identifizierten Dokumenten (Ziff. 3) ist der Ausnahmetatbestand von Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ nicht gegeben. Sie erfüllen alle die Voraussetzungen an ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ. Der Zugang zu den Dokumenten ist nach dem Öffentlichkeitsgesetz zu prüfen.

## **E. 29**

Die Antragstellerinnen stützen sich in ihrer Stellungnahme an das BAFU (Ziff. 6) zur Begründung ihres Antrags auf Zugangsverweigerung des Weiteren auf Art. 7 Abs. 1 Bst. f, g und h BGÖ.

### **E. 30**

Für das Vorliegen der Ausnahmebestimmungen nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ müssen kumulativ folgende zwei Bedingungen gegeben sein: Erstens muss das von der Behörde geltend gemachte Interesse durch die Offenlegung erheblich beeinträchtigt werden; eine bloss geringfügige oder unangenehme Konsequenz gilt nicht als Beeinträchtigung. Zweitens muss ein ernsthaftes Risiko bestehen, dass die Beeinträchtigung eintritt. Ist eine solche lediglich denkbar oder im Bereich des Möglichen, darf der Zugang nicht verweigert werden. Der im Öffentlichkeitsgesetz verankerte Schutzmechanismus von Geheimhaltungsinteressen gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ beruht einzig auf dem Bestehen oder Nichtbestehen eines Schadensrisikos. Ein abstraktes Gefährdungsrisiko für die auf dem Spiel stehenden Interessen reicht jedoch nicht aus. Die Lehre verlangt, dass die aufgrund der Offenlegung drohende Verletzung eine gewisse Erheblichkeit aufweist und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintreten bestehen muss. Dies ist dann als gegeben zu erachten, wenn der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt. Nach der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz genügt das Bestehen einer gewissen Wahrscheinlichkeit, dass der Zugang zu einem amtlichen Dokument eines der in Art. 7 BGÖ aufgelisteten Interessen beeinträchtigen würde.<sup>20</sup> Laut Bundesgericht muss eine Verletzung der jeweiligen privaten oder öffentlichen Interessen aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen, wobei nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz als Beeinträchtigung gelten kann.<sup>21</sup>

### **E. 31**

Die Antragstellerinnen machen geltend, dass die "Gewährung des Zugangs [...] die wirtschafts- politischen Interessen der Schweiz gefährden [würden]." Sie beziehen sich dabei auf die Senkung der Emissionen und Einhaltung der Klimaziele, ohne dies weiter zu erläutern.

### **E. 32**

Die Ausnahmenorm von Art. 7 Abs. 1 Bst. f BGÖ schützt die wirtschafts-, geld- und währungs- politischen Interessen der Schweiz. Wirtschaftliche Interessen der Schweiz sind vornehmlich dann berührt, wenn der Eidgenossenschaft Wettbewerbsnachteile drohen, mit anderen Worten, die Offenlegung von amtlichen Dokumenten ihr Wettbewerbsnachteile zufügen würde.<sup>22</sup> Diese Ausnahme soll gewährleisten, dass der Bund entsprechende Strategien ohne Druck von aussen erarbeiten kann. Die Lehre spricht sich für eine restriktive Anwendung der Ausnahmereglung aus.<sup>23</sup>

### **E. 33**

Das BAFU hat vorliegend ausgeführt, dass die Ausnahme "gemäss der Botschaft eingeführt [wurde], damit wirtschafts-, geld- und währungspolitische Strategien ohne Druck von aussen erarbeitet werden können." Es gehe somit darum, das Bekanntwerden von Informationen zu ver-

<sup>20</sup> BBl 2003 2006. <sup>21</sup> BGE133 II 209 E. 2.3.3; zum Schadensrisiko siehe COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz 4; BGE 142 II 324 E. 3.4. <sup>22</sup> Vgl. dazu Informationsfreiheitsgesetz IFG, Kommentar, 3. Aufl., München

2023 (zit.: Kommentar IFG), § 3, Rz. 6 ff. 23 COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz 39.

8/20 meiden, welche Spekulationen, Ungleichgewichte oder Krisen auslösen könnten. Es sei der Meinung, dass die Senkung von Treibhausgasemissionen und die Einhaltung der Klimaziele nicht in den Anwendungsbereich falle. Zudem sei es für das BAFU "nicht nachvollziehbar, inwiefern die Gewährung des Zugangs zu den verlangten Dokumenten diese Interessen gefährden würde." Damit macht die Behörde dieses öffentliche Interesse explizit nicht geltend. Die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. f BGÖ zielt jedoch auf öffentliche Interessen und schützt keine privaten Interessen unmittelbar. Die Wahrung öffentlicher Interessen muss gemäss Rechtsprechung<sup>24</sup> durch eine Behörde geltend gemacht werden. Abgesehen davon ist für den Beauftragten nicht erkennbar, worin bei Bekanntgabe der ersuchten Informationen eine Gefährdung der wirtschafts-, geld- oder währungspolitischen Interessen der Schweiz zu erachten wäre.

#### **E. 34**

Zwischenfazit: Die Antragstellerinnen sind nicht legitimiert, sich auf die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. f BGÖ zu berufen, da diese auf öffentliche Interessen abzielt und keine privaten Interessen unmittelbar schützt. Nach Ansicht des Beauftragten kommt Art. 7 Abs. 1 Bst. f BGÖ nicht zur Anwendung.

#### **E. 35**

Die Antragstellerinnen machen gegenüber dem BAFU sodann geltend, dass "[d]urch die Gewährung des Zugangs [...] Geschäftsgeheimnisse offenbart [würden]." Sie beziehen sich in ihren Ausführungen auf Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ.

#### **E. 36**

Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ entsprechend kann der Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn durch die Bekanntgabe amtlicher Dokumente Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können. Der Begriff "Geschäftsgeheimnis" ist gesetzlich nicht definiert. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird als Geheimnis jede in Beziehung mit dem betroffenen Geheimnisträger stehende Tatsache qualifiziert, welche weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist (relative Unbekanntheit), welche der Geheimnisherr geheim halten will (subjektives Geheimhaltungsinteresse) und an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat (objektives Geheimhaltungsinteresse).<sup>25</sup>

#### **E. 37**

Vom Geheimnisbegriff werden jedoch nicht alle Geschäftsinformationen erfasst, sondern nur die wesentlichen Daten, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken und dazu führen würde, dass dem betroffenen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil genommen bzw. ein Wettbewerbsnachteil und damit ein Schaden zugefügt wird. Der Gegenstand des Geschäftsgeheimnisses muss geschäftlich relevante Informationen betreffen. Darunter können insbesondere Informationen fallen, die Einkaufs- und Bezugsquellen, Betriebsorganisation, Preiskalkulation, Geschäftsstrategien, Businesspläne sowie Kundenlisten und -beziehungen betreffen und einen betriebswirtschaftlichen oder kaufmännischen Charakter aufweisen. Entscheidend ist, ob diese Informationen Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben können, oder mit anderen Worten, ob diese Informationen bei einer Zugänglichmachung an Dritte

Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmung haben. Ein abstraktes Gefährdungsrisiko genügt nicht.<sup>26</sup> Die Verletzung des Geschäftsgeheimnisses muss aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen; eine lediglich denkbare oder (entfernt) mögliche Gefährdung reicht nicht aus. Als Beeinträchtigung kann zudem nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz des Zugangs zum gewünschten amtlichen Dokument wie etwa zusätzliche Arbeit oder unerwünschte öffentliche Aufmerksamkeit gelten. Die drohende Verletzung muss gewichtig und ernsthaft sein.<sup>27</sup> Von einem berechtigten Geheimhaltungsinteresse kann dann nicht gesprochen werden, wenn die privaten Interessen im Widerspruch zur Rechtsordnung stehen.<sup>28</sup>

### **E. 38**

Die Beweislast für das Vorliegen von Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen trägt die zuständige Behörde bzw. der (angehörte) Geheimnisherr.<sup>29</sup> Da es sich beim Geschäftsgeheimnis um ein privates Interesse handelt, hat der Geheimnisherr der Behörde konkret und detailliert darzulegen, weshalb es sich um wesentliche Informationen handelt, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken könnte und dazu führen würde, dass ein Wettbewerbsnachteil

24 BGE 144 II 77 E. 4.3. 25 Urteil des BGer 1C\_665/2017 vom 16. Januar 2019 E. 3.3. 26 Urteil des BGer 1C\_665/2017 vom 16. Januar 2019 E. 3.3; Urteil des BVGer A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 7.4. 27 Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.2. 28 SCHOCH, Kommentar IFG, § 6 Rz. 96 ff. 29 Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 4.3.2.

9/20 entstünde und damit ein Schaden zugefügt würde. Gemäss ständiger Rechtsprechung genügt ein pauschaler Verweis auf das Geschäftsgeheimnis nicht, vielmehr haben der Geheimnisherr bzw. die zuständige Behörde konkret und im Detail aufzuzeigen, inwiefern eine Information vom Geschäftsgeheimnis geschützt ist.<sup>30</sup> Misslingt der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.<sup>31</sup> Dabei ist auch das Verhältnismässigkeitsgebot zu beachten: Erweist sich eine Beschränkung als gerechtfertigt, soll die Behörde hierfür die möglichst mildeste, das Öffentlichkeitsprinzip am wenigsten beeinträchtigende Form wählen.<sup>32</sup>

### **E. 39**

Die Antragstellerinnen führen gegenüber dem BAFU (Ziff. 6) aus, dass die Unterlagen Angaben enthalten, die "kommerziell wertvoll" seien. So bringe es für die Antragstellerinnen "ersichtliche Nachteile", wenn "Konkurrenten [der Antragstellerinnen] Informationen über Kontaktpersonen, Partner, Kalkulationen, etc. erhalten". Der Schutz von Geschäftsgeheimnissen habe "den Zweck, zum Streben nach wirtschaftlich nutzbaren Wissensvorsprüngen anzuspornen." Die Anforderungen an den Schutz von Geschäftsgeheimnissen nach Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ seien "alle erfüllt": Die Tatsachen seien weder offenkundig noch allgemein zugänglich. Die Antragstellerinnen hätten einen Geheimhaltungswillen; und schliesslich liege ein "berechtigtes Interesse (hier der Schutz proprietärer Informationen)" vor.

### **E. 40**

Das BAFU äusserte sich gegenüber den Antragstellerinnen dahingehend, dass diese es bis anhin unterlassen hätten, "konkret darzulegen, inwiefern durch die Gewährung des Zugangs

zu den Dokumenten Geheimnisse offenbart würden. Sie bring[en] einzig vor, die Bekanntmachung von Kontaktpersonen, Partnern und Kalkulationen sei mit Nachteilen verbunden." Das objektive Geheimhaltungsinteresse sei nicht ersichtlich. Laut BAFU haben die Antragstellerinnen nicht aufgezeigt, "inwiefern die Bekanntgabe der verlangten Informationen zu Marktverzerrungen führen oder das Geschäftsergebnis beeinflussen könnte." Darüber hinaus weist das BAFU darauf hin, dass es gestützt auf Art. 14 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Verordnung die Möglichkeit habe, insbesondere Beschreibungen der Projekte und Programme zur Emissionsverminderung, Validierungs-, Monitoring- und Verifizierungsberichte zu publizieren.

#### **E. 41**

Vorab ist festzuhalten, dass das BAFU nach einer Eignungsentscheid verschiedene Informationen zu den registrierten Kompensationsprojekten und -programmen nach Ländern sortiert auf seiner Webseite aufschaltet.<sup>33</sup> Dies betrifft die aktive Behördeninformation, d.h. die Information der Behörde von Amtes wegen (Bring-Prinzip).<sup>34</sup> Die aktive Behördeninformation ist von der passiven Behördeninformation, d.h. die Herausgabe von Informationen aufgrund eines Zugangsgesuches nach Art. 10 BGÖ (Hol-Prinzip), abzugrenzen. Das Öffentlichkeitsgesetz erfasst nur die passive Behördeninformation. Der Ermessensspielraum der Behörde ist bei dieser deutlich geringer als bei der aktiven Information, da die Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes einzuhalten sind: Jedermann hat ohne Interessennachweis einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ), der gerichtlich überprüfbar ist, wenn die Behörde den Zugang einschränken will oder wenn sie beabsichtigt, Informationen Dritter bekannt zu geben (Art. 13 Abs. 1 BGÖ).<sup>35</sup> Die aktive Behördeninformation ersetzt diesen Anspruch nach dem Öffentlichkeitsgesetz nicht. Nur wenn das verlangte Dokument bereits in einem Publikationsorgan des Bundes oder auf dem Internet veröffentlicht ist, kann die aktive Behördeninformation das subjektive Zugangsrecht nach dem Öffentlichkeitsgesetz betreffen (Art. 6 Abs. 3 BGÖ). In diesem Fall kann sich die Behörde darauf beschränken, der gesuchstellenden Person die Internet-Adresse mitzuteilen oder die erforderlichen Angaben zur Publikation zu machen.<sup>36</sup> Die vorliegend ersuchten Dokumente wurden bis anhin nicht publiziert. Demzufolge liegt kein Fall von Art. 6 Abs. 3 BGÖ vor. Die im Anschluss an den Eignungsentscheid geplante Publikation bestimmter Informationen

30 Urteil des BVGer A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 5.4.; Urteil des BVGer A-6/2015 vom 26. Juli 2017 E. 4.5.1.2 31 Urteil des BVGer A-1732/2018 vom 26. März 2019 E. 8. 32 Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.2. 33 [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Thema Klima > Fachinformationen > Massnahmen der Schweiz zur Verminderung ihrer Treibhausgasemissionen > CO<sub>2</sub>-Kompensation > Projekte im Ausland. 34 Zur aktiven und passiven Behördeninformation vgl. Urteil des BGer 1C\_299/2019 vom 7. April 2020 E. 2. 35 MADER, in: Handkommentar BGÖ, Einleitung, Rz 86 ff. 36 Vgl. Empfehlung EDÖB vom 6. September 2020: armasuisse / Aircraft Support Optimisation Study, Rz 17f. und Empfehlung EDÖB vom 12. Juli 2018: ENSI / ANPA-EMI-Daten, Rz 16; MAHON/GONIN, in: Handkommentar BGÖ, Art. 6, Rz 66.

10/20 zum Kompensationsprogramm der Antragstellerinnen durch das BAFU sind somit für die vorliegende Prüfung nicht von Belang.

#### **E. 42**

In Anbetracht der Ausführungen der Antragstellerinnen, nach denen der Zugang insbesondere zum Schutz von Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen integral zu verweigern sei, ist deren subjektiver Geheimhaltungswille unbestritten. Soweit sich die Antragstellerinnen auf eine Geheimhaltungsvereinbarung mit ihren Vertragspartnern berufen, lassen sich aus dieser allein keine Geschäftsgeheimnisse ableiten.<sup>37</sup> Solche Vereinbarungen bringen ebenfalls lediglich den subjektiven Geheimhaltungswillen des Unternehmens und des Vertragspartners zum Ausdruck, welcher – wie gesagt – vorliegend unbestritten ist. Auch wird weder vom BAFU noch von den Antragstellerinnen bestritten, dass die ersuchten Informationen zum aktuellen Zeitpunkt weder offenkundig noch allgemein zugänglich sind (vgl. Ziff. 41). Somit bleibt zu prüfen, ob im konkreten Einzelfall das objektive Geheimhaltungsinteresse gegeben ist.

#### **E. 43**

Die Antragstellerinnen setzen sich in ihrer Stellungnahme an das BAFU (Ziff. 6) nicht vertieft mit den betroffenen Dokumenten auseinander. Sie führen an, dass "die in den Unterlagen enthaltenen Angaben kommerziell wertvoll [sind]", wobei sie exemplarisch auf "Informationen über Kontaktpersonen, Partner, Kalkulationen, etc." verweisen, deren Bekanntgabe "ersichtlich Nachteile" für die Antragstellerinnen bringe. Die Dokumente enthielten zudem "proprietäre Informationen". Hinsichtlich des Vorliegens eines objektiven Geheimhaltungsinteresses an der Zugangsbeschränkung der einzelnen Dokumente (s. Ziff. 3 und 8) äussert sich der Beauftragte wie folgt: Mailaustausch zwischen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung und Mitarbeitenden der Antragstellerinnen: Das generische Vorbringen, dass die Bekanntgabe der ersuchten Informationen "ersichtlich Nachteile" mit sich bringe, vermag kein konkretes objektives Geheimhaltungsinteresse begründen. Die beweisbelasteten Antragstellerinnen legen nicht dar, dass ein konkreter wirtschaftlicher Nachteil entstehen könnte. Ein solcher ist für den Beauftragten denn auch nicht ersichtlich, was unter anderem daran liegt, dass nicht immer ein klarer Bezug zur Geschäftstätigkeit der Antragstellerinnen im Mailaustausch erkennbar ist. Sofern die Antragstellerinnen Angaben zu "Kontaktpersonen" innerhalb des BAFU als Geschäftsgeheimnisse deklarieren, ist für den Beauftragten nicht nachvollziehbar, inwiefern der Austausch mit einer Behörde ein Geschäftsgeheimnis darstellen kann, zumal das Instrument der CO<sub>2</sub>-Kompensation jeder Person offensteht, sofern sie die Anforderungen erfüllt. Note Succincte zu den UNFCCC Verhandlungen: Diese Aktennotiz wurde von Mitarbeitenden des BAFU erstellt und betrifft die UNFCCC Verhandlungen, an denen die Schweiz im Jahr 2022 teilgenommen hat.<sup>38</sup> Die Antragstellerinnen machen keine Ausführungen dazu, inwiefern der die Antragstellerinnen betreffende Abschnitt Geschäftsgeheimnisse enthält. Ein objektives Geheimhaltungsinteresse wurde damit nicht dargetan. Programmskizze zum Kompensationsprogramm und Antwort des BAFU, Programmbeschreibung (inkl. Wirtschaftlichkeitsanalyse, Cashflow-Rechnung und Berechnungsmethoden), Validierungsbericht, Excel-Tabelle mit Fragen vom BAFU und Antworten der Antragstellerinnen: Die Antragstellerinnen äussern sich dahingehend, dass die Unterlagen "kommerziell wertvoll" seien und "proprietäre Informationen" enthielten. Sie substantiierten weder in ihrer Stellungnahme an das BAFU (Ziff. 6) noch in ihrem Schlichtungsantrag (Ziff. 9), inwiefern es sich konkret um Informationen handelt, an denen ein objektives Geheimhaltungsinteresse besteht. Insbesondere haben sie nicht dargetan, dass ihnen durch die Bekanntgabe der Informationen ein Wettbewerbsvorteil genommen bzw. ein Wettbewerbsnachteil und damit ein Schaden zugefügt wird. Es ist darüber hinaus zu beachten, dass es sich vorliegend nicht um eine übliche Wettbewerbs-

und Marktsituation handelt: Art. 28b ff. CO<sub>2</sub>-Gesetzes i.V.m. Art. 86 ff. CO<sub>2</sub>-Verordnung verpflichten Treibstoffimporteure einen bestimmten Anteil der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Verkehr zu kompensieren, d.h. diese Emissionen an einer anderen Stelle einzusparen. Der Nachweis der Kompensation erfolgt durch Bescheinigungen, die die Treibstoffimporteure entweder erwerben oder durch die Durchführung eigener Projekte oder Programme erlangen.<sup>39</sup> Die Eignung der Projekte bzw. Programme wird

37 Urteil des BVGer A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 5.5.1. 38 [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Thema Klima > Fachinformationen > Internationales > Eingaben der Schweiz > 2022. 39 S. zum Instrument der Kompensation: Webseite BAFU und Eidgenössische Finanzkontrolle EFK, Bericht 15374 vom 25. Mai 2016, Prüfung der CO<sub>2</sub>-Kompensation in der Schweiz.

11/20 vom BAFU anhand der gesetzlichen Vorgaben geprüft. Dabei handelt es sich um ein umfangreiches Verwaltungsverfahren, das sich über Jahre erstrecken kann (Art. 5 ff. CO<sub>2</sub>-Verordnung) und diverse einzureichenden Unterlagen erfordert. Erst bei positiver Eignungsentscheidung kann das BAFU für nachweislich erzielte Reduktionen von Treibhausgasemissionen handelbare Bescheinigungen ausstellen. Diese werden zudem nur dann ausgestellt, wenn wiederum alle Anforderungen nach Art. 5 ff. CO<sub>2</sub>-Verordnung erfüllt sind und die Emissionsverminderungen verifiziert wurden. Der Markt der Bescheinigungen ist somit reguliert. Darüber hinaus ist zu bemerken, dass bis längstens am 31. Dezember 2030 Bescheinigungen für Emissionsverminderungen, die durch ein Kompensationsprogramm erzielt werden, ausgestellt werden (Art. 8 Abs. 3 CO<sub>2</sub>-Verordnung). Inwiefern im Anschluss ein Markt für den Handel mit Bescheinigungen aus Kompensationsprojekten überhaupt noch besteht, wird von den Antragstellerinnen nicht erläutert. Am Rande sei erwähnt, dass die Antragstellerinnen vorbringen, dass bestimmte Berechnungen im Rahmen der Beurteilung des Gesuchs um Eignung des Kompensationsprogrammes weiterentwickelt wurden, womit sich auch die Frage nach der Aktualität der ersuchten Informationen stellt. Insgesamt ist festzuhalten, dass die pauschalen Ausführungen der beweisbelasteten Antragstellerinnen nicht der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte hinsichtlich des Vorliegens von Geschäftsgeheimnissen in diesen Dokumenten genügen.

#### **E. 44**

Zwischenfazit: Nach Ansicht des Beauftragten haben die Antragstellerinnen mit ihren lediglich pauschalen Hinweisen bis anhin nicht hinreichend dargetan, inwiefern ein objektives Geheimhaltungsinteresse an den ersuchten Informationen besteht. Solche pauschalen Verweise genügen laut Rechtsprechung<sup>40</sup> nicht, um das Vorliegen von Geschäftsgeheimnissen darzulegen. Die Anwendbarkeit von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ wurde damit nicht rechtsgenügend dargetan.

#### **E. 45**

Die Antragstellerinnen bringen gegenüber dem BAFU (Ziff. 6) vor, dass sie bei der "Kontaktaufnahme mit der Behörde voraus[setzte], dass diese ihnen die Vertraulichkeit der Korrespondenz zusichern [sic] (Art. 7 Abs. 1 lit. h BGÖ)". Ohne eine entsprechende "Garantie der Vertraulichkeit hätten [die Antragstellerinnen] unter keinen Umständen den Austausch mit der Behörde gesucht."

#### **E. 46**

Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten dann eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat. Diese Ausnahmeregelung findet gemäss Rechtsprechung<sup>41</sup> 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 hin erteilt haben. Vertraulichkeitsabreden dienen in erster Linie dem Schutz von Informationen Dritter, auf welche die Behörde für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe angewiesen ist, wie etwa bei der Korruptionsbekämpfung.<sup>42</sup>

#### **E. 47**

Die Antragstellerinnen gingen davon aus, dass die Korrespondenz mit dem BAFU vertraulich sei und gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ nicht bekannt gegeben werde. Die Behörde führte in ihrer Stellungnahme gegenüber den Antragstellerinnen aus (Ziff. 8), dass sie den Antragstellerinnen "keine solche Vertraulichkeit zugesichert [hat]." Dies sei im Widerspruch zu Art. 14 CO<sub>2</sub>-Verordnung. Vor diesem Hintergrund stellt der Beauftragte fest, dass bereits damit eine der Anforderungen an Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ, die Zusage der Vertraulichkeit der Behörde, nicht erfüllt ist. Gemäss Rechtsprechung müssen bei der Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ die betroffenen Informationen sodann von sich aus, das heisst nicht im Rahmen einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung abgegeben worden sein.<sup>43</sup> Aus den Materialien lässt sich zudem entnehmen, dass jemand, der aufgrund gesetzlicher Bestimmungen verpflichtet ist, eine Information zu liefern, keine Garantie für die Geheimhaltung verlangen kann.<sup>44</sup> Vorliegend ist zu bemerken, dass jeder, der für ein Kompensationsprogramm Bescheinigungen beantragt, dem BAFU ein Gesuch um die

40 Urteil des BVGer A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 5.4. 41 Urteil des BGer 1C\_500/2020 vom 11. März 2021 E. 3.2; Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 7.3. 42 Vgl. dazu SCHÖCH, Kommentar IFG, § 3, Rz 323. 43 Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 6.7.3; Urteile des BVGer A-4781/2019 vom 17. Juni 2020 E. 7.1, A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 6.1 und A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 7.3; BVGE 2011/52 E. 6.3.3. 44 BBl 2003 2012.

12/20 Beurteilung der Eignung für die Ausstellung von Bescheinigungen einzureichen hat (Art. 7 Abs. 1, 2 CO<sub>2</sub>-Verordnung). Das Gesuch umfasst die Programmbeschreibung und den Validierungsbericht. Die Angaben, die in den einzelnen Dokumenten enthalten sein müssen, sind in Art. 5 f. CO<sub>2</sub>-Verordnung näher definiert. Darüber hinaus kann das BAFU von der gesuchstellenden Person zusätzliche Informationen verlangen, soweit es diese für die Beurteilung des Gesuchs benötigt (Art. 7 Abs. 3 CO<sub>2</sub>-Verordnung). Die vorliegenden Informationen wurden dem BAFU somit aus einer gesetzlichen (Mitwirkungs-)Pflicht heraus übermittelt, die immer dann zum Tragen kommt, sobald eine Person Bescheinigung gemäss Art. 5 f. und Art. 86 f. CO<sub>2</sub>-Verordnung beantragen will. Von einer freiwillig mitgeteilten Information der Antragstellerinnen an das BAFU kann somit keine Rede sein. Diese Anwendungsvoraussetzung von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ ist demnach ebenfalls nicht gegeben. Überdies kann nach Ansicht des Beauftragten eine Behörde im Rahmen ihrer

öffentlichen Aufgabenerfüllung bzw. Bewilligungspflichten keine generelle Vertraulichkeits- zusicherung gegenüber Dritten abgeben. Ansonsten würde der mit dem Öffentlichkeitsgesetz ver- folgte Paradigmenwechsel ausgehöhlt.<sup>45</sup>

#### **E. 48**

Zwischenfazit: Nach Ansicht des Beauftragten kommt Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ nicht zur Anwen- dung.

#### **E. 49**

Die Antragstellerinnen fordern gegenüber dem BAFU (Ziff. 6), dass "[s]ämtliche Daten juristischer Personen (also Daten, die sich auf [die Antragstellerinnen] und diese identifizieren können [sic]) [...] zu anonymisieren [sind]." Sie "berufen sich [...] auf den Schutz gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 BGÖ, weil die Zugänglichmachung der Unterlagen deren Tätigkeit beeinträchtigen würde (z.B. durch den verlorenen Wissensvorsprung gegenüber der Konkurrenz)."

#### **E. 50**

Mit Bezug auf die Vorgängerbestimmung in Art. 19 aDSG, aber übertragbar: Urteil des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 7. 51 Urteil des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 7 52 Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13.Juli 2016 E. 6.1.3 53 Urteil des BGer 1C\_59/2020 vom 20. November 2020 E. 4.6.1. 54 Vgl. zum ganzen Urteil des BVGer A-6738/2014 vom 23 September 2015 E. 5.1.3.1. 55 BGE 144 II 77 E. 5.6. 56 BGE 142 II 340 E. 4.6.8. 57 Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 4.3.2. 58 Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.5.

14/20 (Bst. b), oder wenn die Person, deren Privatsphäre durch die Zugänglichmachung beeinträchtigt werden könnte, zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung steht, aus der ihr bedeutende Vorteile erwachsen (Bst. c). 57. Die Gewährung des Zugangs ermöglicht es der Öffentlichkeit ausserdem zu überprüfen, ob die gesetzlichen Bestimmungen für die Ausrichtung von Entschädigungen eingehalten wurden. Wenn dies tatsächlich der Fall ist, stärkt die Einsichtnahme auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Behörden.<sup>59</sup> Das öffentliche Interesse, ob Steuergelder rechtmässig verwendet wurden und dar- über informiert zu werden, ist berechtigt und gross.<sup>60</sup> 58. Die Antragstellerinnen legen weder im Zugangs- noch im Schlichtungsverfahren plausibel dar, dass und aus welchen Gründen ihre Privatsphäre im Falle der Offenlegung der verlangten Infor- mationen beeinträchtigt wird. Soweit sie in ihrer Stellungnahme gegenüber dem BAFU (Ziff. 6) geltend machen, die Bekanntgabe könne zu einer Beeinträchtigung der Tätigkeit führen, ist zu beachten, dass die Geschäftstätigkeit einer Unternehmung zwar grundsätzlich ihre Privatsphäre betrifft. Allerdings ist der Schutz der Daten juristischer Personen mit Bezug auf ihre Geschäftstätigkeit vor allem in Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ geregelt (Ziff. 36 ff.).<sup>61</sup> Bei Art. 7 Abs. 2 bzw. Art. 9 BGÖ kann es sich nicht um Auffangbestimmungen für all die Informationen handeln, die nach einer Prüfung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ betreffend den Zugang zu Geschäftsgeheimnissen zugänglich zu machen wären. Würde die betreffende Information im Rahmen einer Interessenab- wägung nach Art. 7 Abs. 2 bzw. Art. 9 Abs. 2 BGÖ wiederum berücksichtigt, würde dies die Aus- nahmebestimmung in Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ untergraben. Das bedeutet, wenn im Rahmen der Prüfung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ das Vorliegen eines Geschäftsgeheimnisses und damit ei- nes entsprechenden Schadens bereits bejaht wurde, ist in Bezug auf diese Information keine Ab- wägung mehr

vorzunehmen. Der Zugang ist in diesem Fall einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern. Wurde das Vorliegen eines entsprechenden Geheimnisses hingegen verneint, kann das private Interesse am Schutz eines Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisses grundsätzlich nicht (erneut) in einer Interessenabwägung berücksichtigt werden.<sup>62</sup> Die Antragstellerinnen führen zudem nicht aus, inwiefern die Beeinträchtigung der Privatsphäre mehr als nur denkbar ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts muss als Konsequenz der Bekanntgabe eine ernsthafte Schädigung der Privatsphäre mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten. Dabei hat die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig zu sein; sie muss zwar nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch darf eine Beeinträchtigung oder Gefährdung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen, weil ansonsten der mit dem Öffentlichkeitsgesetz vollzogene Paradigmenwechsel ausgehöhlt würde.<sup>63</sup> 59. Das öffentliche Interesse an der Zugangsgewährung kann überwiegen, wenn besondere Vor- kommenisse bestehen (Art. 6 Abs. 2 Bst. a VBGÖ). Vorliegend werden u.a. Dokumente ersucht, die im Zusammenhang mit der Durchführung eines Kompensationsprogramms stehen. Mithilfe der Durchführung solcher Programme will die Schweiz, ihre Klimaziele erreichen. Die Erreichung der Klimaziele und die Effizienz von Klimamassnahmen wird einerseits national gemessen,<sup>64</sup> aber auch international aufgrund völkerrechtlicher Pflichten rapportiert,<sup>65</sup> womit ein besonderes Informationsinteresse an dieser Thematik besteht. Die Erreichung der Klimaziele und die Durchführung von Kompensationsprojekten und -programmen war im Übrigen schon mehrfach Gegenstand umfassender Berichterstattung.<sup>66</sup> Für ein besonderes Informationsinteresse spricht denn auch, dass

59 Siehe dazu das Urteil des BVGer A-3609/2010 vom 17. Februar 2011 E. 5.5. 60 Urteil des BVGer A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 9.2. 61

COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in; Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz. 69; s. dazu auch Botschaft des Bundesrates vom 15. September 2017 zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz («Botschaft DSG 2017»), BBl 2017 6941, hier: 7012; DRECHSLER, in: BSK DSG, Art. 2 BGÖ, Rz. 5; DRECHSLER, Plädoyer für die Abschaffung des Datenschutzes für juristischer Personen, in AJP 1/2016, S. 80 ff.; HUSI-STÄMPFLI, in: Steiner/Morand/Hürlimann (Hrsg.), Onlinekommentar zum Datenschutzgesetz («OK DSG»), Art. 2, Rz. 12 (Version vom 15.08.2023). 62 HEHEMANN/WINKLER, Das neue Datenschutzgesetz und seine Implikationen für das Öffentlichkeitsgesetz, in: Epiney/Havalda/Fischer-Barnicol (Hrsg.), Transparenz und Information im neuen Datenschutzgesetz, Zürich, 2024, 39 ff. 63 Urteil des BGer 1C\_14/2016 vom 23. Juni 2016 E. 3.4. 64 [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Thema Klima > Fachinformationen > Internationales > Eingaben der Schweiz. 65 [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Thema Klima > Fachinformationen > Internationales > Übereinkommen von Paris. 66

"CO<sub>2</sub>-Kompensation im Ausland: Während Europa unter der Gluthitze leidet, schwächt die EU die Klimaziele ab", BAZonline.ch vom 03.07.2025; "CO<sub>2</sub>-Kompensation: Bundesrat Rösti schenkt Treibstoffimporteuren Millionen", Tagesanzeiger vom 22.01.2025; "Die Schweiz gibt sich neue Klimagesetze – was taugen sie?", Republik vom 19.12.2024; "CO<sub>2</sub>-Reduktionsprojekte im Ausland haben schweren Stand", SRF vom 15.11.2024; "Studie kritisiert Schweizer Klimaschutzprojekt in Ghana", SRF vom 20.11.2024.

15/20 im Anschluss an einen Eignungsentscheid die Programmbeschreibung, der Validierungsbericht sowie der Eignungsentscheid über ein Kompensationsprogramm vom

BAFU im Sinne einer aktiven Information veröffentlicht werden (Art. 40b CO<sub>2</sub>-Gesetz i.V.m. Art. 14 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Verordnung).<sup>67</sup> Mithilfe der Veröffentlichungen können interessierte Kreise und potentielle gesuchstellende Personen die angewandten Nachweismethoden einsehen.<sup>68</sup> Damit anerkennen bereits die Gesetz- und Verordnungsgeber ein besonderes Interesse an den Informationen zu Kompensationsprogrammen. Zwar haben die Bestimmungen zur aktiven Publikation keine unmittelbaren Auswirkungen auf den passiven Informationszugang nach dem Öffentlichkeitsgesetz (Ziff. 41). Allerdings können sie wichtige Indikatoren hinsichtlich eines besonderen Informationsbedürfnisses der Öffentlichkeit darstellen. Im Ergebnis liegt ein gewichtiges öffentliches Interesse an den entsprechenden Informationen vor (Art. 6 Abs. 2 Bst. a BGÖ).<sup>60</sup> Weiter kann das öffentliche Interesse nach Art. 6 Abs. 2 Bst. c VBGÖ überwiegen, wenn Personen zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung stehen und sie bedeutende – insb. finanzielle – Vorteile erhalten.<sup>69</sup> Diese Personen haben im Gegenzug eher hinzunehmen, dass Informationen über diese Beziehungen offen gelegt werden.<sup>70</sup> Das BAFU stellt für nachweislich erzielte Reduktionen von Treibhausgasemissionen handelbare Bescheinigungen aus. Diese werden von nach dem Gesetz kompensationspflichtigen Treibstoffimporteuren nachgefragt und erworben, um ihre Kompensationspflichten zu erfüllen.<sup>71</sup> Die Eigner eines Kompensationsprogrammes können somit die erlangten Bescheinigungen finanziell verwerten. Zugang zu den handelbaren Bescheinigungen erhalten sie nur dann, wenn sie alle Anforderungen an ein Kompensationsprogramm erfüllen und einen positiven Eignungsentscheid der Behörde erhalten. Aufgrund dieser faktischen Beziehungen zwischen den Antragstellerinnen und dem BAFU durch das Ausstellen von finanziell verwertbaren Bescheinigungen ist von einem erheblichen öffentlichen Interesse i.S.v. Art. 6 Abs. 2 Bst. c VBGÖ an den verlangten Informationen auszugehen.<sup>61</sup> Zwischenfazit: Nach Ansicht des Beauftragten bestehen vorliegend über das Interesse an einer transparenten Verwaltung im Sinne von Art. 1 BGÖ hinaus weitere gewichtige öffentliche Interessen an der Zugänglichmachung der ersuchten Information nach Art. 6 Abs. 2 VBGÖ, nämlich das Bestehen eines besonderen Informationsinteresses der Öffentlichkeit (Bst. a) sowie das Vorliegen einer besonderen rechtlichen und faktischen Beziehung der Antragstellerinnen zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde, aus welcher ihnen bedeutende Vorteile erwachsen (Bst. c). Nach Ansicht des Beauftragten sind die Daten der Antragstellerinnen als juristische Personen offenzulegen.<sup>62</sup> Die verlangten Dokumente enthalten verschiedene Kategorien von Personendaten, welche vom BAFU abgedeckt werden. Die Behörde erläutert die Abdeckungen nicht. Sie sollen nachstehend behandelt werden: – Verwaltungsangestellte in höheren Führungsfunktionen: Es ist zu bemerken, dass diese Personendaten in keinem der Dokumente abgedeckt werden sollen. – Verwaltungsangestellte in hierarchisch nachgeordneten Funktionen: Aus den dem Beauftragten vorliegenden Unterlagen ist nicht ersichtlich und vom BAFU wird auch nicht dargetan, dass und in welchem Umfang der Gesuchsteller auf die Bekanntgabe von Personendaten von Verwaltungsangestellten in hierarchisch nachgeordneten Funktionen verzichtet. Das BAFU hat bis anhin eine Beeinträchtigung der Privatsphäre der in den Dokumenten aufgeführten Verwaltungsangestellten in hierarchisch nachgeordneten Funktionen nicht dargelegt. Für den Beauftragten ist auch nicht zu erkennen, dass das BAFU eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang und dem privaten Interesse am Schutz der Privatsphäre bzw. der informationellen Selbstbestimmung jener Verwaltungsangestellten

vorgenommen hat. Der EDÖB

67 [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Thema Klima > Fachinformationen > Massnahmen der Schweiz zur Verminderung ihrer Treibhausgasemissionen > CO<sub>2</sub>-Kompensation > Projekte im Ausland. 68 Erläuterungen zur CO<sub>2</sub>-Verordnung vom 30. November 2011, S. 12; Erläuterungen der CO<sub>2</sub>-Verordnung vom 4. Mai 2022, S. 15 69 Urteil des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 7.2.4. 70 Empfehlung vom 9. März 2016 BLW / Gesamtbeitrag Direktzahlung, Ziff. 41; BRUNNER, Persönlichkeitsschutz bei der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen: Leitfaden, ZBL 111/2010, S. 627. 71 [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Thema Klima > Fachinformationen > Massnahmen der Schweiz zur Verminderung ihrer Treibhausgasemissionen > CO<sub>2</sub>-Kompensation.

16/20 ist der Ansicht, dass die Personendaten der Verwaltungsangestellten in hierarchisch nachgeordneten Funktionen entsprechend der Rechtsprechung<sup>72</sup> zugänglich zu machen sind. – Personendaten von Mitarbeitenden der Antragstellerinnen und weiteren in den Dokumenten erwähnten Dritten: Der Beauftragte erkennt kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe dieser und empfiehlt deren Abdeckung. 63. Zwischenfazit: Nach Ansicht des Beauftragten hat das BAFU nicht mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte aufgezeigt, inwiefern die Personendaten von Verwaltungsangestellten in hierarchisch nachgeordneten Funktionen anonymisiert werden können resp. inwiefern durch deren Offenlegung ihre Privatsphäre ernsthaft<sup>73</sup> beeinträchtigt werden kann. Folglich hat das BAFU die Vermutung des freien Zugangs in Bezug auf die Personendaten der Verwaltungsangestellten nicht rechtsgenügend widerlegt. Das BAFU hat zu diesem Zugang zu gewähren. Betreffend die Personendaten von Mitarbeitenden der Antragstellerinnen sowie weiteren in den Dokumenten erwähnten Dritten erkennt der Beauftragte hingegen kein überwiegendes öffentliches Interesse an deren Zugang. 64. Das BAFU führt gegenüber den Antragstellerinnen aus (Ziff. 8), dass der Zugang zu den ersuchten Dokumenten zu gewähren sei, jedoch bestimmte Unterlagen der "Beurteilung der Eignung des Programmes zur Kompensation von CO<sub>2</sub>-Emissionen" zugrunde liegen, weshalb "der Zugang zu diesen Dokumenten bis zum Vorliegen eines Eignungsentscheids des BAFU aufzuschieben [ist] (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ und Art. 8 Abs. 2 BGÖ)." Nach Treffen des Eignungsentscheids sei "auch zu diesen Unterlagen unter Wahrung allfälliger Geschäftsgeheimnisse Zugang zu gewähren." Konkret schiebt das BAFU den Zugang zu folgenden Dokumenten auf: Programmbeschreibung, Validierungsbericht, Dokument mit den Berechnungsmethoden der Emissionsverminderungen, Wirtschaftlichkeitsanalyse, Cashflow-Rechnung, Excel-Tabelle mit Fragen der Behörde und Antworten der Antragstellerinnen zur Programmbeschreibung. 65. Die Antragstellerinnen äussern sich zu diesem Vorbringen der Behörde nicht. 66. Amtliche Dokumente dürfen gemäss Art. 8 Abs. 2 BGÖ von einer Behörde erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, bereits getroffen ist. Das Recht auf Zugang wird demnach nur befristet verweigert und prinzipiell wiederhergestellt, sobald der fragliche Entscheid getroffen ist.<sup>74</sup> Ziel von Art. 8 Abs. 2 BGÖ ist es, der Behörde die Möglichkeit der freien Meinungsbildung zu sichern, abgesehen von äusserem Druck, welche die sofortige Offenlegung der fraglichen Dokumente verursachen könnte. Die Bestimmung bezweckt somit die Gewährleistung der geschützten behördlichen Meinungsbildung bei anstehenden Entscheiden ohne Störungen und äussere Beeinflussungen. Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ und

Art. 8 Abs. 2 BGÖ verfolgen denselben Schutz- zweck, wobei Letzterer weiter gefasst ist und den Entscheidungsprozess umfassend schützt, ohne dass eine wesentliche Beeinträchtigung desselben nachzuweisen wäre.<sup>75</sup> Indessen fällt ein Do- kument nur dann unter Art. 8 Abs. 2 BGÖ, wenn es einen direkten und unmittelbaren Zusammen- hang mit einem konkreten Entscheid aufweist und für diesen zugleich von beträchtlichem materi- ellem Gewicht ist.<sup>76</sup> Eine beliebige, sehr lockere Verbindung zwischen Dokument und Entscheid genügt nicht.<sup>77</sup> Zudem verlangt der Beauftragte eine gewisse zeitliche Nähe zwischen dem aus- stehenden behördlichen Entscheid und dem Zugangsverfahren.<sup>78</sup>

72 Urteil des BGer 1C\_59/2020 vom 20. November 2020 E. 4.6.1. 73 Die Gefahr einer ernsthaften Schädigung der Persönlichkeit muss mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen. Mithin muss die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig sein. Geringfügige bloss unangenehme Konsequenzen reichen nicht aus, um ein überwie- gendes privates Interesse geltend zu machen, ebenso wenig, wenn eine Beeinträchtigung der Persönlichkeit lediglich denkbar bzw. entfernt möglich ist (Urteil des BGer 1C\_14/2016 vom 23. Juni 2016 E. 3.4; Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.3.). 74 Urteil des BVGer A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 5.4; MAHON/GONIN, in: Handkommentar BGÖ, Art. 8, Rz 32. 75 Urteil des BVGer A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 8.4.1 m.H. 76 Urteil des BVGer A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 8.4.1 m.H. 77 MAHON/GONIN, in: Handkommentar BGÖ, Art. 8 Rz 30. 78 Empfehlung EDÖB vom 15. Mai 2020: ISB / Berichte "Informatiksicherheit Bund" 2014-2018, Rz 28.

17/20 67. Im Unterschied zu Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ, welcher von einer Bundesbehörde auch für bundes- verwaltungsexterne Organe und Institutionen geltend gemacht werden kann, können sich Behör- den nach Ansicht des Beauftragten auf die Ausnahmebestimmung von Art. 8 Abs. 2 BGÖ nur im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes für von ihnen zu fällende ausstehende Entscheide berufen.<sup>79</sup> 68. Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, auf- geschoben oder verweigert werden, wenn durch seine Gewährung die freie Meinungs- und Wil- lensbildung einer diesem Gesetz unterstellten Behörde, eines anderen legislativen oder administ- rativen Organes oder einer gerichtlichen Instanz wesentlich beeinträchtigt werden kann. Laut Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz soll der Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung ver- hindern, dass die Verwaltung durch eine verfrühte Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter allzu starken Druck der Öffentlichkeit gerät, wodurch die Bildung einer eigenen Meinung und eines eigenen Willens verhindert werden könnte. Nach dem Wortlaut des Gesetzes muss der Zugang zu einem amtlichen Dokument zu einer wesentlichen Beeinträch- tigung der Meinungs- und Willensbildung führen. Diese Bedingung ist nicht erfüllt, wenn z.B. die Veröffentlichung eines Dokuments das bloss Risiko beinhaltet, eine heftige öffentliche Auseinan- dersetzung zu provozieren. Gemäss Botschaft und Rechtsprechung<sup>80</sup> ist nicht jede Verzögerung oder Erschwerung im Entscheidungsprozess, welche sich aus der öffentlichen Auseinanderset- zung ergibt, automatisch als wesentliche Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbil- dung einer Behörde zu betrachten.<sup>81</sup> Zudem ist die Schwelle für das Ausmass der Beeinträchti- gung bei Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ höher angesetzt als bei den übrigen Ausnahmebestimmungen und bedingt für eine Zugangsbeschränkung eine wesentliche Beeinträchtigung.<sup>82</sup> 69. In seiner Stellungnahme an die Antragstellerinnen (Ziff. 8) hält das BAFU in allgemeiner Art und ohne weitergehende Begründung fest, dass die ersuchten Dokumente mithin Gegenstand eines noch nicht getroffenen Entscheids über

das Kompensationsprogramm der Antragstellerinnen seien. Aus welchen Gründen die Offenlegung der betroffenen Unterlagen zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung führen könnte, wird vom BAFU nicht weiter erläutert. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass namentlich in der Programmbeschreibung und dem Validierungsbericht Informationen enthalten sind, die sich auch in der Programmskizze wieder finden, zu der das BAFU den Zugang "unmittelbar gewährt" (Ziff. 8). Der Beauftragte stellt fest, dass das ernsthafte Risiko für eine wesentliche Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung des BAFU bis anhin nicht mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte dargelegt wurde. Er erachtet daher den Tatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ als nicht erfüllt. 70. Soweit sich das BAFU auf Art. 8 Abs. 2 BGÖ stützt, ist zunächst zu bemerken, dass es ebenfalls keine weitergehenden Ausführungen zu dessen Anwendbarkeit gemacht hat. Es hält lediglich fest, dass "die Prüfung des Vorhabens noch nicht abgeschlossen [ist]". "Damit das BAFU bei dem Entscheid über das Kompensationsprogramm nicht beeinflusst wird [...], ist der Zugang zu diesen Dokumenten bis zum Vorliegen eines Eignungsentscheids des BAFU aufzuschieben". Das BAFU führt nicht weiter aus, inwiefern Programmbeschreibung, Validierungsbericht, Dokument mit den Berechnungsmethoden der Emissionsverminderungen, Wirtschaftlichkeitsanalyse, Cashflow-Rechnung, Excel-Tabelle mit Fragen der Behörde und Antworten der Antragstellerinnen zur Programmbeschreibung für den Entscheid des BAFU von beträchtlichem Gewicht sind. Nach Art. 7 CO<sub>2</sub>-Verordnung sind für die Beurteilung der Eignung eines Kompensationsprogrammes die Programmbeschreibung und der Validierungsbericht einzureichen. Die darin zu machenden Angaben werden in Art. 5–6 CO<sub>2</sub>-Verordnung spezifiziert. Darüber hinaus kann das BAFU von der gesuchstellenden Person zusätzliche Informationen verlangen, soweit dies für die Beurteilung des Gesuchs notwendig ist (Art. 7 Abs. 3 CO<sub>2</sub>-Verordnung). Es ist grundsätzlich nachvollziehbar, dass die Programmbeschreibung, inkl. der dazugehörigen Beilagen, und der Validierungsbericht die Grundlage für die Beurteilung der Eignung des von den Antragstellerinnen eingereichten Kompensationsprogrammes bilden. Allerdings hat das BAFU bis anhin nicht dargetan, dass alle in

79 Empfehlung EDÖB vom 22. Dezember 2021: armasuisse / Kriterien und Gewichtung für Evaluation Air2030: neues Kampfflugzeug (NFK), Rz. 24. 80 BBl 2003 2007; Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 7.2.3 m.w.H. 81 BBl 2003 2007. 82 COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz. 15.

18/20 diesen Unterlagen enthaltenen Informationen in einem engen und direkten Zusammenhang mit dem Entscheid des BAFU stehen bzw. von beträchtlichem Gewicht für den Entscheid des BAFU sind, womit das BAFU das Verhältnismässigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 2 BV bei der Beurteilung des Zugangsgesuchs nicht hinreichend berücksichtigt hat. Dazu kommt, dass die Behörde den Zugang zu gewissen Informationen "unmittelbar" gewähren will, den Zugang zu diesen hier jedoch aufschieben will (s. Ziff. 69). Auch bei der Excel-Tabelle, die einzelne Fragen zu dem konkreten Kompensationsprogramm bzw. die Antworten der Antragstellerinnen enthält, ist ein enger Zusammenhang zum Entscheid des BAFU nicht offensichtlich. Die Fragen sind zu einzelnen Themenschwerpunkten zusammengefasst. Sobald die Fragen zufriedenstellend geklärt sind, werden diese als abgeschlossen markiert. Das BAFU hat nicht erläutert – und es ist für den Beauftragten auch nicht ersichtlich – inwiefern diese Fragen bzw. Antwort weiterhin für die Entscheidungsfindung

relevant sind. 71. Zwischenfazit: Das BAFU hat diejenigen Informationen nicht eindeutig bezeichnet, die einen direkten und unmittelbaren Zusammenhang zu einer bevorstehenden Entscheidung des BAFU aufweisen. Nach Ansicht des Beauftragten hat das BAFU damit bis anhin nicht mit der von der Rechtsprechung erforderlichen Begründungsdichte dargetan, dass es sich um einen besonderen Fall von Art. 8 Abs. 2 BGÖ handelt oder die Ausnahmebestimmung in Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ anwendbar ist, weshalb die Programmbeschreibung, der Validierungsbericht, das Dokument mit den Berechnungsmethoden der Emissionsverminderungen, die Wirtschaftlichkeitsanalyse, die Cash-flow-Rechnung sowie die Excel-Tabelle mit Fragen der Behörde und Antworten der Antragstellerinnen zur Programmbeschreibung zugänglich zu machen sind. 72. Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis: 72.1 Bei allen vom Zugangsgesuch betroffenen Dokumenten handelt es sich um amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ. Der Ausnahmetatbestand von Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ ist nach Ansicht des Beauftragten nicht gegeben. Der Zugang zu den Dokumenten ist nach dem Öffentlichkeitsgesetz zu prüfen (Ziff. 20–28). 72.2 Die Antragstellerinnen sind nicht legitimiert, sich auf die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. f BGÖ zu berufen, da diese auf öffentliche Interessen abzielt und keine privaten Interessen unmittelbar schützt. Die Bestimmung kommt nicht zur Anwendung (Ziff. 29–34). 72.3 In Bezug auf die Anwendbarkeit von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ haben die Antragstellerinnen mit ihren lediglich pauschalen Hinweisen bis anhin nicht mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte dargetan, inwiefern ein objektives Geheimhaltungsinteresse an den ersuchten Informationen besteht. Lediglich pauschale Verweise genügen laut Rechtsprechung<sup>83</sup> nicht, um das Vorliegen von Geschäftsgeheimnissen darzulegen. Die Anwendbarkeit von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ wurde damit nicht rechtsgenügend dargetan (Ziff. 35–44). 72.4 Nach Ansicht des Beauftragten kommt Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ nicht zur Anwendung (Ziff. 45–48). 72.5 Betreffend die Bekanntgabe der Daten juristischer Personen der Antragstellerinnen bestehen nach Ansicht des Beauftragten vorliegend über das Interesse an einer transparenten Verwaltung im Sinne von Art. 1 BGÖ hinaus weitere gewichtige öffentliche Interessen an der Zugänglichmachung der ersuchten Information nach Art. 6 Abs. 2 VBGÖ, nämlich das Bestehen eines besonderen Informationsinteresses der Öffentlichkeit (Bst. a) sowie das Vorliegen einer besonderen rechtlichen und faktischen Beziehung der Antragstellerinnen zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde, aus welcher ihnen bedeutende Vorteile erwachsen (Bst. c). Das BAFU legt die Daten der Antragstellerinnen als juristische Person offen (Ziff. 49–61). 72.6 Das BAFU vermochte bis anhin nicht mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte aufzuzeigen, inwiefern die Personendaten von Verwaltungsangestellten in hierarchisch nachgeordneten Positionen zu anonymisieren sind resp. inwiefern durch deren Offenlegung die Privatsphäre der Betroffenen ernsthaft beeinträchtigt werden kann. Diese Personendaten sind gemäss der Rechtsprechung zugänglich zu machen (Ziff. 62–63). Betreffend die Personendaten von Mitarbeitenden der Antragstellerinnen sowie weiteren in den Dokumenten erwähnten Dritten erkennt der Beauftragte hingegen kein überwiegendes öffentliches Interesse an deren Zugang.

<sup>83</sup> Urteil des BVGer A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 5.4.

19/20 72.7 Nach Ansicht des Beauftragten hat das BAFU bis anhin nicht mit der von der Rechtsprechung erforderlichen Begründungsdichte dargetan, dass es sich um einen besonderen Fall von Art. 8 Abs. 2 BGÖ handelt oder die Ausnahmebestimmung in Art. 7

Abs. 1 Bst. a BGÖ zur Anwendung gelangt (Ziff. 64–71). 73. Abschliessend ist anzumerken, dass es den Antragstellerinnen und dem BAFU unbenommen ist, im Rahmen des allenfalls auf die Empfehlung folgenden Verfügungsverfahrens die Wirksamkeit von Ausnahmebestimmungen mit der von der Rechtsprechung erforderlichen Begründungsdichte aufzuzeigen. III Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte: 74. Das Bundesamt für Umwelt gewährt den Zugang zum Mailaustausch zwischen Mitarbeitenden der Verwaltung und Mitarbeitenden der Antragstellerinnen, zur Note Succincte zu den UNFCCC Verhandlungen sowie der Programmskizze und der dazugehörigen Antwort des Bundesamts für Umwelt. Es kann die Personendaten der Mitarbeitenden der Antragstellerinnen sowie weiteren in den Dokumenten erwähnten Dritten abdecken. 75. Das Bundesamt für Umwelt hat den von ihm geltend gemachten Aufschub nach Art. 8 Abs. 2 BGÖ bzw. Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ bis anhin nicht mit der von der Rechtsprechung erforderlichen Begründungsdichte dargetan. Es gewährt den Zugang zu den weiteren identifizierten Dokumenten (Programmbeschreibung, Validierungsbericht, Dokument mit den Berechnungsmethoden der Emissionsverminderungen, Wirtschaftlichkeitsanalyse, Cashflow-Rechnung sowie Excel-Tabelle mit Fragen der Behörde und Antworten der Antragstellerinnen zur Programmbeschreibung). Es kann die Personendaten der Mitarbeitenden der Antragstellerinnen sowie weiteren in den Dokumenten erwähnten Dritten abdecken. 76. Die Antragstellerinnen und der Gesuchsteller können innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Bundesamt für Umwelt den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind (Art. 15 Abs.1 BGÖ). 77. Das Bundesamt für Umwelt erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ). 78. Das Bundesamt für Umwelt erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ). 79. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragstellerinnen sowie des Gesuchstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ). 80. Die Empfehlung wird eröffnet: – Einschreiben mit Rückschein (R)

X.\_\_ (Antragstellerin 1) (teilweise anonymisiert) Vertreten durch: Z.\_\_ – Einschreiben mit Rückschein (R)

Y.\_\_ (Antragstellerin 2) (teilweise anonymisiert) Vertreten durch: Z.\_\_ – Einschreiben mit Rückschein (R)

Bundesamt für Umwelt 3003 Bern

20/20 – Einschreiben mit Rückschein (R)

A.\_\_ (Gesuchsteller) (teilweise anonymisiert)

Reto Ammann Leiter Direktionsbereich Öffentlichkeitsprinzip  
Lena Hehemann Juristin  
Direktionsbereich Öffentlichkeitsprinzip

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