Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Entscheid aufgehoben durch BGer mit Urteil vom 21.08.2020 (1C_643/2019)

Abteilung I
A-6160/2018

Urteil vom 4. November 2019

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richter Jürg Steiger,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiberin Simona Risi.

Parteien

ERAS - Echtes Recht auf Selbstbestimmung,
vertreten durch Dr. iur. Thomas Gattlen,
Gattlen Rechtsanwälte,
Beschwerdeführer,

gegen

Schweizerischer Nationalfonds SNF,
Vorinstanz.

Gegenstand

Einsicht in vom Schweizerischen Nationalfonds geförderte wissenschaftliche Arbeiten und deren Begutachtung.

Sachverhalt:

A.
Am 24. Februar 2010 beauftragte der Bundesrat den Schweizerischen Nationalfonds (SNF) mit der Durchführung des Nationalen Forschungsprogramms 67 "Lebensende" (nachfolgend: NFP 67). In der Folge wurden 50 Gesuche um Unterstützung für Forschungsprojekte eingereicht; der SNF entsprach 33 Gesuchen und lehnte eine Unterstützung für die 17 übrigen Projekte ab.

B.
Mit Begehren vom 13. Juni 2018 ersuchte der Verein ERAS – Echtes Recht auf Selbstbestimmung (nachfolgend: Gesuchsteller) den SNF gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) um Zugang zu folgenden Unterlagen des NFP 67:

1. Alle Dokumente zur Zusammenstellung und Wahl der Leitungsgruppe (nachfolgend: Begehren I);

2. Alle Dokumente zu den abgelehnten Gesuchen um Beiträge zu Forschungsprojekten (nachfolgend: Begehren II);

3. Alle Dokumente zu den angenommenen Gesuchen um Beiträge zu Forschungsprojekten zu allen auf den Seiten 55-63 des Syntheseberichtes NFP aufgelisteten Forschungsprojekten (nachfolgend: Begehren III);

4. Bekanntgabe der Namen der Gutachter betreffend die ausgewählten Projekte bei allen auf den Seiten 55-63 des Syntheseberichtes NFP aufgelisteten Forschungsprojekten (nachfolgend: Begehren IV)

C.
Mit Schreiben vom 5. Juli 2018 beschied der SNF, dass er bezüglich der Dokumente im Zusammenhang mit dem Begehren III eingeschränkten Zugang gewähre, der Zugang im Übrigen jedoch verweigert werde. Die Dokumente betreffend die Leitungsgruppe (Begehren I) würden dem Öffentlichkeitsgesetz nicht unterstehen. Betreffend die abgelehnten Forschungsgesuche (Begehren II) bestehe ein überwiegendes Geheimhaltungs- und Personenschutzinteresse der Gesuchsteller und die Namen der Gutachterinnen und Gutachter (Begehren IV) könnten gestützt auf das Referenten- und Expertengeheimnis nicht offengelegt werden.

D.

D.a Am 25. Juli 2018 reichte der Gesuchsteller beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragen (EDÖB) einen Schlichtungsantrag gemäss Art. 13 BGÖ ein und verlangte sinngemäss, es sei entsprechend seinem Gesuch umfassend Zugang gemäss den Begehren I und IV zu gewähren. Bezüglich des Begehrens II erklärte er im Schlichtungsantrag, er benötige mindestens die Arbeitstitel der abgelehnten Gesuche und die Begründungen für die Ablehnungen. Begehren III war nicht Gegenstand des Schlichtungsverfahrens.

D.b Der SNF hielt mit Stellungnahme an den EDÖB vom 9. August 2018 an seinem Entscheid fest.

D.c Am 6. September 2018 erliess der EDÖB gegenüber dem SNF folgende Empfehlung im Sinne von Art. 14 BGÖ:

- Begehren I: Der Zugang sei nicht zu gewähren.
- Begehren II: Der SNF habe in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips einen eingeschränkten Zugang zu prüfen. In einem zweiten Schritt sei zu prüfen, ob die Dokumente anonymisiert werden könnten.
- Begehren IV: Der Zugang sei nicht zu gewähren.

Zur Begründung stützte sich der EDÖB im Wesentlichen auf die Ausführungen des SNF. Das empfohlene Vorgehen betreffend das angepasste Begehren II stützte er auf einen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts (A-590/2014 vom 16. Dezember 2014 = BVGE 2015/43 [E. 5-7]), wonach bei Bestehen von Geschäftsgeheimnissen zu prüfen sei, ob durch eine Teilschwärzung ein eingeschränkter Zugang gewährt werden könne.

E.

Mit Verfügung vom 27. September 2018 legte der SNF dem Gesuchsteller die gemäss eingeschränktem Begehren II verlangten 17 Ablehnungsverfügungen des NFP 67 samt Arbeitstiteln in anonymisierter Form offen (Dispositivziff. 1). Die Titel der abgelehnten Gesuche legte er teilweise offen; zufolge fehlender Anonymisierbarkeit wurde der Zugang zu fünf Titeln verweigert (Dispositivziff. 2). Demgegenüber lehnte er den Zugang zu den Dokumenten gemäss den Begehren I und IV ab (Dispositivziff. 3).

In seiner Begründung stützte sich der SNF hinsichtlich der Begehren I und IV auf die Empfehlung des EDÖB. Betreffend Begehren II hielt er fest, bei Eingabe der Arbeitstitel in der Suchmaschine «Google» seien in fünf Fällen die Namen der Gesuchstellenden unmittelbar erschienen. Bei den restlichen zwölf Gesuchen sei mit der «Google»-Suche der Rückschluss auf die Gesuchstellenden hingegen nicht direkt respektive eindeutig möglich, weshalb der Zugang gewährt werden könne.

F.
Gegen die Verfügung des SNF erhebt der Gesuchsteller (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 29. Oktober 2018 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt, diese sei aufzuheben und es sei Einsicht in alle Ablehnungsverfügungen des NFP 67 mit Personenangaben und Gesuchstiteln (Begehren II) sowie in alle Dokumente betreffend Zusammenstellung und Wahl der Leitungsgruppe (Begehren I) zu gewähren, und es seien die Namen der Gutachterinnen und Gutachter der ausgewählten Projekte des NFP 67 bei allen auf den Seiten 55-63 des Syntheseberichts NFP 67 aufgelisteten Forschungsprojekten bekannt zu geben (Begehren IV).

G.
In der Vernehmlassung vom 9. Januar 2019 schliesst der SNF (nachfolgend: Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerde.

H.
Am 21. Februar 2019 reicht der Beschwerdeführer seine Schlussbemerkungen ein.

I.
Auf die weiteren Vorbringen und die sich bei den Akten befindenden Unterlagen wird, soweit entscheidrelevant, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine

Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Die angefochtene Verfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt und stammt von einer Organisation gemäss Art. 33 Bst. h VGG (zur Stellung des SNF als Organisation, die ausserhalb der Bundesverwaltung steht und in Erfüllung der von ihr übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes verfügt vgl. BVGE 2015/43 E. 6 und 7, und nachfolgend E. 3.2). Eine Ausnahme im erwähnten Sinn liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. Art. 16 Abs. 1 BGÖ). Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz 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 hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung, mit der seinen Begehren nicht vollumfänglich entsprochen wurde, beschwert, womit er ohne weiteres zur Beschwerdeführung legitimiert ist.

1.3 Betreffend das Begehren II ist der Streitgegenstand zu definieren. In seinem Gesuch an den SNF vom 13. Juni 2018 hatte der Beschwerdeführer Einsicht in «alle Dokumente zu den abgelehnten Gesuchen um Beiträge zu Forschungsprojekten» ersucht. Im Schlichtungsverfahren vor dem EDÖB erklärte er, er benötige mindestens die vorgesehenen Arbeitstitel der Gesuche und die Begründungen der Ablehnungen, woraufhin der EDÖB der Vorinstanz die Prüfung eines eingeschränkten, anonymisierten Zugangs empfahl. Im Beschwerdeverfahren beantragt der Beschwerdeführer nunmehr «Einsicht in alle Ablehnungsverfügungen des NFP 67 mit Personenangaben und Gesuchstiteln». In ihrer Vernehmlassung erklärt die Vorinstanz, der Beschwerdeführer habe sich im Schlichtungsverfahren mit einem anonymisierten Zugang zu den Dokumenten einverstanden erklärt; nur dies sei Gegenstand des Verfahrens gewesen. Er sei daher nicht berechtigt, beschwerdeweise den nicht anonymisierten Zugang zu diesen Dokumenten zu verlangen. Der Be-

schwerdeführer bringt vor, er habe nach Gewährung der anonymisierten Einsicht festgestellt, dass ihm die erhaltenen Informationen nicht genügten.

Der Streitgegenstand umfasst das durch die Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit dieses angefochten wird. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann grundsätzlich nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen (KÖLZ/HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl. 1998, Rz. 403 f.). Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens waren die Ablehnungsverfügungen samt Arbeitstiteln. Im Schlichtungsverfahren gab der Beschwerdeführer gegenüber dem EDÖB bekannt, er könne sich unter Umständen mit einem anonymisierten Zugang zufriedengeben. Das Schlichtungsverfahren kann durch das Bundesverwaltungsgericht nicht überprüft werden (BVGE 2014/6 E. 1.2); im Rahmen des Schlichtungsversuchs gemachte Zugeständnisse resp. Äusserungen gegenüber dem EDÖB sind für das weitere Verfahren nicht verbindlich. Somit hat der Beschwerdeführer den Anfechtungsgegenstand nicht in der Art eingeschränkt, als er kein Anrecht mehr auf eine Prüfung des nicht anonymisierten Zugangs zu den Ablehnungsverfügungen samt Arbeitstiteln hätte. Auf Beschwerdeantrag 1 ist somit einzutreten und es ist zu prüfen, ob dem Beschwerdeführer zu Recht lediglich in anonymisierter Form Einsicht gewährt wurde.

1.4 Auch im Übrigen ist auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Zudem prüft es die Verfügung auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

3.1 Das Öffentlichkeitsgesetz statuiert das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt und gewährt einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (BGE 136 II 399 E. 2.1 m.w.H., 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2016/9 E. 3; MAHON/GONIN, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz [SHK BGÖ], 2008, Art. 6 Rz. 11 ff.). Es gilt – von Ausnahmen gemäss Art. 2 Abs. 2 und 3 BGÖ abgesehen – nach Art. 2 Abs. 1 BGÖ für die Bundesverwaltung (Bst. a), für Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, soweit sie Erlasse oder erstinstanzlich Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG erlassen (Bst. b), und für die Parlamentsdienste (Bst. c).

3.2 Mit BVGE 2015/43 kam das Bundesverwaltungsgericht nach Auslegung von Art. 2 Abs. 1 BGÖ zum Schluss, dass der SNF – selbst wenn er mit der Durchführung eines NFP betraut wurde – nicht der Bundesverwaltung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ zuzurechnen sei (vgl. dort E. 6). Stattdessen gelte er als externer Verwaltungsträger, der dem BGÖ nur in jenen Bereichen unterstehe, in denen ihm Erlass- oder Verfügungskompetenz zukomme (vgl. Art. 13 Abs. 1 des mittlerweile totalrevidierten Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation vom 7. Oktober 1983 [aFIFG] resp. Art. 13 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation vom 14. Dezember 2012 [FIFG, SR 420.1] [gleichbleibende Regelung von Rechtsschutz und Verfahren, siehe Botschaft zur Totalrevision des FIFG, BBl 2009 8827, 8881; vgl. auch Botschaft BGÖ, BBl 2002 1963, 1987]). Der SNF untersteht daher gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ dem Öffentlichkeitsgesetz, wobei das Zugangsrecht sich auf jene amtlichen Dokumente bezieht, die unmittelbar das Verfahren auf Erlass einer (Beitrags-)Verfügung nach dem VwVG betreffen (BVGE 2015/43 E. 7, 2016/18 E. 7).

3.3 Das Öffentlichkeitsgesetz macht seine Anwendung auf externe Verwaltungsträger gerade nicht davon abhängig, ob öffentliche Aufgaben übernommen werden, sondern nur davon, ob diese in einem bestimmten Bereich über Hoheitsgewalt verfügen (BVGE 2015/43 E. 6.5.3.1, 2015/45 E. 3.6). Der SNF verrichtet öffentliche Aufgaben, handelt aber nicht im Rahmen der gesamten Tätigkeit hoheitlich.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil A-590/2014 entschieden, dass in Dokumente bezüglich Vorschläge zur Zusammenstellung und Wahl der Leitungsgruppe keine Einsicht zu gewähren ist (vgl. dort E. 7 und 8, letztere nicht publiziert in BVGE 2015/43).

Der Beschwerdeführer bringt vor, die Leitungsgruppe werde jeweils explizit im Hinblick auf ein bestimmtes, vom Bund finanziertes Projekt zusammengestellt und übe nur in diesem Zusammenhang überhaupt Aufgaben aus – z.B. entscheide sie darüber, ob ein Förderantrag eingereicht werden dürfe. Ihre Bestellung selbst sei daher eine «unmittelbar auf Erlass einer Verfügung» gerichtete Tätigkeit. Es sei mit den Grundsätzen des BGÖ nicht zu vereinbaren, dass die Auswahl der Leitungsgruppe verborgen vor den Augen der Öffentlichkeit stattfinde. Diese Schlussfolgerungen gehen fehl. Bei der Zusammenstellung der Leitungsgruppe handelt es sich um eine zur Durchführung eines NFP notwendige Aufgabe, die aber keine hoheitliche Tätigkeit des SNF im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ darstellt, wird damit doch weder eine Verfügung gemäss Art. 5 VwVG erlassen noch ein Erlass angeordnet. Daran ändert nichts, dass die Leitungsgruppe selbst – nach ihrer Einsetzung – hoheitliche Entscheide trifft, in welche dazugehörenden Dokumente nach dem Öffentlichkeitsgesetz grundsätzlich Einsicht zu gewähren ist. Die Einsetzung der Leitungsgruppe ist mithin – anders als deren anschliessende Arbeit – höchstens eine mittelbar auf Erlass einer Verfügung gerichtete Tätigkeit. Die Zusammensetzung der Leitungsgruppe des NFP 67 ist sodann öffentlich bekannt (vgl. <http://www.nfp67.ch/de/das-nfp/organisation>, abgerufen am 28.10.2019), wodurch für die Allgemeinheit Gewissheit über das Entscheidgremium besteht.

Nach dem Gesagten ist auf die Rechtsprechung gemäss BVGE 2015/43 zu verweisen. Gestützt darauf hat die Vorinstanz auch im vorliegenden Falle die Einsicht in Dokumente zur Zusammenstellung und Wahl der Leitungsgruppe zu Recht abgelehnt.

4.

4.1 Aufgrund des in Art. 6 Abs. 1 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten (BVGE 2014/6 E. 4, 2011/52 E. 6; BGE 142 II 340 E. 2.2, 142 II 324 E. 3.4; STEIMEN,

in: Maurer-Lambrou/Blechta (Hrsg.), Basler Kommentar Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz [BSK DSG/BGÖ], 3. Aufl. 2014, Art. 6 BGÖ Rz. 11; MAHON/GONIN, in: SHK BGÖ, a.a.O., Art. 6 Rz. 11). 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. Ausnahmen finden sich in den Art. 7-9 BGÖ. Zudem sind dem Öffentlichkeitsgesetz vorangehenden Spezialbestimmungen zu berücksichtigen, welche eine Sonderregelung für den Zugang zu Verwaltungsdokumenten vorsehen (vgl. Art. 4 BGÖ).

4.2 Art. 13 FIFG regelt unter dem Titel «Verfahren und Rechtschutz» das Verfahren, das Forschungsförderungsinstitutionen wie der SNF (vgl. Art. 4 Bst. a Ziff. 1 und Art. 10 FIFG) beim Erlass ihrer Beitragsverfügungen zu beachten haben. Art. 13 Abs. 4 FIFG bestimmt, ebenso wie bereits Art. 13 Abs. 3 aFIFG, dass die Namen der Referentinnen und Referenten und der wissenschaftlichen Gutachterinnen und Gutachter nur mit deren Einverständnis der beschwerdeführenden Person bekannt gegeben werden dürfen.

Mit Urteil A-590/2014 (dort E. 11.2; nicht publiziert in BVGE 2015/43) legte das Bundesverwaltungsgericht Art. 13 Abs. 3 aFIFG dahingehend aus, dass die Geheimhaltung der Namen von Referenten und Gutachtern nicht auf das Gesuchs- und ein allenfalls daran anschliessendes Beschwerdeverfahren beschränkt sein könne. Vor allem aus historischer und teleologischer Sicht müsse der Name der einzelnen Gutachter permanent und insbesondere auch ausserhalb des Beitragsverfahrens geheim gehalten werden. Entsprechend handle es sich bei der Bestimmung um eine absolute Geltung beanspruchende, spezielle Geheimhaltungsnorm im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ, die dem Öffentlichkeitsgesetz vorgehe.

4.3 Der Beschwerdeführer wünscht Bekanntgabe der Namen der Personen, die die schliesslich ausgewählten Forschungsprojekte begutachtet haben (Begehren IV; vgl. betreffend die gutgeheissenen Projekte SNF, Synthesebericht NFP 67 Lebensende, <http://www.nfp67.ch/de/News/Seiten/171121-news-nfp67-synthesebericht.aspx>, abgerufen am 28.10.2019, dort S. 55-63). Die Vorinstanz verweist zur Verweigerung der Einsicht auf das Referenten- und Expertengeheimnis nach Art. 13 Abs. 4 FIFG und erläutert in ihrer Vernehmlassung die Funktion des Peer-Review-Verfahrens.

Der Beschwerdeführer macht geltend, die genannte Bestimmung beziehe sich nur auf ein Akteneinsichtsgesuch im Gesuchs- oder Beschwerdeverfahren. Der Gesetzgeber habe dafür sorgen wollen, dass im Zusammenhang mit den Anträgen der Forschenden die Namen der Gutachter im Gesuchs- wie auch im Beschwerdeverfahren geheim blieben, damit eine neutrale, unbeeinflusste Gutachtertätigkeit möglich werde; sei das Gesuchs- oder Beschwerdeverfahren abgeschlossen, bestehe dazu keine Notwendigkeit mehr, was umso mehr gelte, je mehr Zeit seit dem Abschluss der Verfahren verstrichen sei. Schliesslich widerspreche eine Auslegung von Art. 13 Abs. 3 aFIFG/Art. 13 Abs. 4 FIFG, die die Geheimhaltung über das Gesuchs- oder Beschwerdeverfahren hinaus erweitere, dem Legalitätsprinzip von Art. 5 BV.

Diese Entscheidkritik ist nicht geeignet, auf das rechtskräftige Urteil A-590/2014 resp. die dort vorgenommene Auslegung von Art. 13 Abs. 3 aFIFG/Art. 13 Abs. 4 FIFG zurückzukommen. Soweit der Beschwerdeführer jedoch vorbringt, Art. 13 Abs. 4 FIFG enthalte keine generelle Geheimhaltungsverpflichtung, sondern mit ihrer Zustimmung könnten die Namen der Gutachterinnen und Gutachter bekannt gegeben werden, fehlen konkrete Ausführungen im Urteil A-590/2014. Die Vorinstanz sieht die Möglichkeit, die Namen von Gutachterinnen und Gutachtern mit deren Einverständnis bekannt zu geben, auf das Beschwerdeverfahren gegen eine Beitragsverfügung beschränkt. Einzig die betroffene beschwerdeführende Person könne kraft ihrer Parteistellung ein entsprechendes Begehren stellen und die Bekanntgabe der Namen wäre sodann auf diese Person beschränkt. Der Beschwerdeführer bezieht sich dagegen auf das Recht der Öffentlichkeit, die Namen zu kennen, um die Ausgewogenheit der Auswahl der Gutachter prüfen zu können. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Urteil A-590/2014 in Art. 13 Abs. 3 aFIFG eine Geheimhaltungsnorm erblickt, deren Geltungsbereich über das Beitragsgesuchs- und -beschwerdeverfahren hinausgeht. Konsequenterweise kann die Norm nicht einerseits – das Geheimnis der Namen der Referentinnen und Gutachter betreffend – generell gelten, andererseits aber – die Möglichkeit der Kenntnisnahme durch Zustimmung der betroffenen Expertinnen und Experten betreffend – auf das Beitragsverfahren beschränkt sein. Daher ist die Zustimmung der Gutachterinnen und Gutachter zur Bekanntgabe ihrer Namen zu prüfen.

Das auf die vorliegende Frage wegen des Vorrangs des FIFG nicht anwendbare Öffentlichkeitsgesetz kennt keine Verpflichtung, zur Bekanntgabe von Personendaten die Zustimmung betroffener Personen einzuholen (vgl. jedoch die Konsultationspflicht gemäss Art. 11 BGÖ und dazu FLÜCKIGER, in: SHK BGÖ, a.a.O., Art. 11 Rz. 11). Indes enthält das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1) zwei entsprechende Normen, die für den Fall der Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten (Art. 17 Abs. 2 Bst. c DSG) und die Bekanntgabe von Personendaten (Art. 19 Abs. 1 Bst. b DSG) die ausdrückliche Einwilligung der betroffenen Person verlangen (vgl. Art. 3 Abs. 2 BGÖ). Gemäss Art. 4 Abs. 5 DSG ist die Einwilligung gültig, wenn sie nach angemessener Information freiwillig erfolgt. Analog ist gemäss Art. 13 Abs. 4 FIFG vorzugehen. Demnach sind im vorliegenden Fall die Expertinnen und Experten der gutgeheissenen Forschungsprojekte anzufragen, ob sie der Bekanntgabe ihrer Namen gegenüber dem Beschwerdeführer zustimmen oder nicht, und deren Namen dem Beschwerdeführer im Zustimmungsfall anschliessend offenzulegen. Dispositivziffer 3 der angefochtenen Verfügung ist daher, soweit Begehren IV betreffend, aufzuheben und die Vorinstanz ist anzuweisen, die Gutachterinnen und Gutachter betreffend die ausgewählten Projekte bei allen auf den Seiten 55-63 des Syntheseberichtes NFP aufgelisteten Forschungsprojekten anzufragen, ob ihre Namen dem Beschwerdeführer bekannt gegeben werden dürfen, und anschliessend erneut zu verfügen.

5.

5.1 Der im Öffentlichkeitsgesetz verwendete Begriff der Personendaten deckt sich mit der Definition in Art. 3 DSG (HÄNER, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 9 BGÖ Rz. 1). Als solche gelten alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche oder juristische Person beziehen (Art. 3 Bst. a i.V.m. Art. 2 Abs. 1 DSG; BGer, 1C_50/2015, 2.12.2015, E. 5.2.1). Nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ sind amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Unter Anonymisierung ist jede Massnahme zu verstehen, die bewirkt, dass die Identität der betroffenen Personen nicht mehr oder nur noch mit ausserordentlichem Aufwand festgestellt werden kann (vgl. Botschaft zum DSG, BBl 1988 II 413, 473; BGer, 1C_50/2015, 2.12.2015, E. 5.2).

5.2 Art. 9 Abs. 1 BGÖ enthält lediglich eine grundsätzliche Verpflichtung der Behörde zur Anonymisierung. Diese ist nur nach Möglichkeit verbindlich. Erforderlich ist eine Abwägung der im Spiel stehenden Interessen bzw. eine Prüfung der Verhältnismässigkeit der vorzunehmenden Anonymisierungen (BGer, 1C_50/2015, 2.12.2015, E. 5.2.2 m.H.a. FLÜCKIGER, in: SHK BGÖ, a.a.O., Art. 9 Rz. 20 ff.; HÄNER, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 9 Rz. 3 f.). Von einer solchen kann insbesondere abgewichen werden, wenn das Gesuch gerade die Offenlegung von Personendaten bezweckt oder die nötigen Abdeckungen einen unverhältnismässigen Aufwand erfordern (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 2016). Ist eine Anonymisierung nicht möglich, muss das Zugangsgesuch gestützt auf Art. 9 Abs. 2 BGÖ nach Art. 19 DSG beurteilt werden (BGE 142 II 320 E. 4.1; BGer, 1C_394/2016, 27.9.2017, E. 4.3).

5.3

5.3.1 Mit der angefochtenen Verfügung wurde dem Beschwerdeführer Zugang zu den 17 Ablehnungsverfügungen des NFP 67 gewährt, wobei alle Personenangaben und einige Stellen, die direkt auf die Person der Gesuchstellenden schliessen lassen, sowie die Titel der Gesuche, soweit sie nach Einschätzung der Vorinstanz aus Anonymitätsgründen nicht zugänglich gemacht werden dürfen, geschwärzt wurden.

5.3.2 Die Anonymisierung der in den Ablehnungsverfügungen enthaltenen Namen kommt in materieller Hinsicht einer Verweigerung eines Teils des Zugangsgesuchs gleich, weil gerade (auch) diejenigen Angaben unkenntlich zu machen wären, zu denen Zugang verlangt wird. Da eine Anonymisierung insofern nicht möglich ist, muss das Zugangsgesuch gestützt auf Art. 9 Abs. 2 BGÖ nach Art. 19 DSG beurteilt werden. Diese Beurteilung verlangt eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang zu amtlichen Dokumenten und dem Schutz der Privatsphäre bzw. der informationellen Selbstbestimmung jener Personen, deren Daten im Dokument enthalten sind und zugänglich gemacht werden sollen (BGer, 1C_74/2015, 2.12.2015, E. 4.1.1). Im Rahmen der Güterabwägung ist dem Interesse der Drittperson am Schutz ihrer Privatsphäre bzw. ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung zu tragen. Bei der Gewichtung dieser privaten Interessen sind insbesondere die Art der betroffenen Daten, die Rolle bzw. Stellung der in Frage stehenden Person sowie die Schwere der Konsequenzen

einer Bekanntgabe für diese Person zu berücksichtigen (BGE 142 II 320 E. 4.4 m.w.H.). Dem privaten Interesse am Schutz der Privatsphäre ist das öffentliche Interesse am Zugang zu den amtlichen Dokumenten gegenüberzustellen (Art. 19 Abs. 1bis Bst. b DSG bzw. Art. 7 Abs. 2 BGÖ).

5.3.3 Die Vorinstanz erblickt ein überwiegendes Geheimhaltungs- und Personenschutzinteresse der Gesuchsteller, deren Gesuch abgelehnt wurde. Das Schadenspotential des Bekanntwerdens der Ablehnung möge mit dem Zeitablauf abnehmen, es bleibe aber ein Negativpunkt in der Karriere von Forschenden. Das Transparenzbedürfnis des Beschwerdeführers sei auch nicht mit dem Interesse an der Offenlegung der Allokation öffentlicher Mittel begründbar, da den abgelehnten Forscherinnen und Forschern gerade kein Geld zugesprochen worden sei. Mithin könne kein öffentliches Interesse an der Kenntnis der Namen abgelehnter Gesuchstellender ausgemacht werden.

Der Beschwerdeführer bringt dagegen vor, das Bekanntwerden der Ablehnung eines Forschungsprojektes durch die Vorinstanz sei für die Persönlichkeit der Forschenden aufgrund des Zeitablaufs zwischen der Ablehnung und seinem Einsichtsgesuch nicht mehr wesentlich. Demgegenüber bestehe nach wie vor ein gewichtiges Interesse der Öffentlichkeit an Informationen über die Auswahl der Forschungsprojekte des NFP 67, weil diese jederzeit als Handlungsgrundlage für gesetzgeberische Aktivitäten oder andere Massnahmen der öffentlichen Hand im Zusammenhang mit dem Lebensende verwendet werden könnten. Das Informationsbedürfnis bestehe aber nicht in Bezug auf die Namen, sondern betreffend die Steuerung der Projektauswahl.

5.3.4 Der Inhalt der Ablehnungsverfügungen ist für die betroffenen Forscherinnen und Forscher beruflich und persönlich von Bedeutung. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, beinhalten Beurteilungen und Kritiken über Forschungsgesuche höchst relevante Informationen und besonders sensible personenbezogene Informationen (vgl. BGer, 1C_74/2015, 2.12.2015, E. 4.2.3). Dies muss in besonderem Masse gelten, wenn ein Forschungsgesuch abgelehnt worden ist. Ähnlich wie bei Zeugnissen, Diplomen und anderen Leistungsnachweisen besteht daran ganz allgemein ein gewichti-

ges Geheimhaltungsinteresse seitens der Betroffenen. Das Bundesgericht hat in seinem Entscheid 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 festgehalten, dass negative Bewertungen auch in einem anderen Zusammenhang und in selektiver Weise zu Ungunsten der betroffenen Wissenschaftler verwendet werden können. Insbesondere bei Kritik an den Leistungsausweisen können sie durch die Offenlegung mit grosser Wahrscheinlichkeit in ihrem beruflichen und persönlichen Ansehen, ihrem Ruf oder in anderen Aspekten ihrer beruflichen Stellung beeinträchtigt werden. Zudem besteht die Gefahr einer negativen Präjudizierung künftiger Beitragsgesuche (vgl. a.a.O. E. 4.2.3). Daher ist mit dem Zeitablauf höchstens eine geringfügige Abschwächung des privaten Interesses an der Geheimhaltung zu erkennen (vgl. a.a.O., E. 4.2.4).

Demgegenüber dient die Zugänglichmachung der Namen keinen spezifischen öffentlichen Interessen wie dem Schutz der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit. Zudem geht es dem Beschwerdeführer primär darum, Kenntnis von den Prozessen um die Auswahl der Forschungsprojekte zu nehmen, welchem Interesse mit dem Zugang zu den Abweisungsbegründungen und der weitgehenden Offenlegung der Gesuchstitel (vgl. dazu nachfolgend E. 5.4) nachgekommen wird. Schliesslich soll das Öffentlichkeitsprinzip nicht dazu benutzt werden, besonders sensible personenbezogene Informationen über Dritte erhältlich zu machen (BGer, 1C_74/2015, 2.12.2015, E. 4.2.4).

Insgesamt überwiegt das Interesse der abgelehnten Forscherinnen und Forscher am Schutz der Privatsphäre und der informationellen Selbstbestimmung ein allfälliges öffentliches Interesse am Zugang zu den Namen deutlich. Die Einsicht in die Namen der abgelehnten Forscherinnen und Forscher ist demnach zu verweigern.

5.4

5.4.1 Hinsichtlich der Titel der abgelehnten Beitragsgesuche, in welche der Beschwerdeführer ebenfalls Einsicht verlangt, führt die Vorinstanz aus, der Teilzugang zu den anonymisierten Ablehnungen sei vertretbar, soweit nicht eine direkte Identifikation der Forscherinnen und Forscher via offengelegter Projekttitel und Stellen in den Ablehnungsverfügungen möglich sei. Bei fünf der abgelehnten Gesuche seien nach Eingabe der Gesuchstitel bei der Suchmaschine

«Google» die Namen der Gesuchstellenden unmittelbar erschienen. Diese Gesuchstitel könnten nicht zugänglich gemacht werden, ansonsten die Anonymität der Autorinnen und Autoren nicht gewahrt werde. Bei den restlichen zwölf Gesuchen sei mit der «Google»-Suche der Rückschluss auf die Gesuchstellenden nicht direkt respektive eindeutig möglich. Hinsichtlich dieser Gesuche habe der SNF sein Vorgehen sorgfältig geprüft und abgewogen. Die Überprüfung habe unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips ergeben, dass der Zugang zu den Titeln gewährt werden könne. Bei dieser Abwägung sei mitberücksichtigt worden, dass die zur Diskussion stehenden Gesuchstitel Gegenstand von Dokumenten seien, deren Erstellung mindestens sechs Jahre zurückliege.

5.4.2 Nachdem die Identität der abgelehnten Forscherinnen und Forscher zu schützen ist (vgl. vorne E. 5.3), sind die fünf von der Vorinstanz nicht offengelegten Arbeitstitel darauf zu prüfen, ob mit ihrer Kenntnisnahme die Anonymisierung der abgelehnten Forschungspersonen aufgehoben würde resp. diese leicht ermittelbar wären.

Die Methode der Vorinstanz, die Identifizierbarkeit der Forschenden mittels einer «Google»-Suche nach den Arbeitstiteln zu überprüfen, erweist sich als sinnvoll und ist daher auch durch das Gericht anzuwenden. Die gerichtliche Überprüfung der nicht offen gelegten Arbeitstitel ergibt, dass die Namen der Gesuchstellenden in drei Fällen (Arbeitstitel Nr. 1, 4 und 15) unmittelbar bzw. leicht eruierbar sind, weshalb die Vorinstanz die Bekanntgabe dieser Titel zu Recht verweigerte. Nicht der Fall ist dies beim Arbeitstitel Nr. 6; die Suche nach dem Titel ergibt zahlreiche Ergebnisse und eine grosse Menge an möglichen Forschenden. Daher lässt sich der Arbeitstitel Nr. 6 der Kategorie «Teilzugang (…), soweit nicht eine direkte Identifikation via offengelegter Projekttitel und Stellen in den Ablehnungsverfügungen möglich ist» (Vernehmlassung Rz. 16) zuordnen, wobei das «Restrisiko, (…) dass mit den offengelegten Projekttiteln und anonymisierten Ablehnungsverfügungen Gesuchstellende vermutet oder identifiziert werden können» (Vernehmlassung Rz. 16) zu Gunsten der Transparenz in Kauf genommen wird. Der entsprechende Titel ist dem Beschwerdeführer daher bekannt zu geben. Betreffend den Arbeitstitel Nr. 9 besteht schliesslich ein im Internet zugänglicher Jahresbericht eines universitären Instituts, in welchem offengelegt wird, dass für das Forschungsprojekt im Rahmen des

NFP 67 ein Unterstützungsgesuch eingereicht, dieses aber abgelehnt wurde. Damit ist der Arbeitstitel bereits allgemein zugänglich, weshalb er dem Beschwerdeführer offenzulegen ist. Der Zugang zu beiden Titeln ist nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheids zu gewähren.

6.
Zusammenfassend ist Beschwerdeantrag 1 (Begehren I) abzuweisen. Beschwerdeantrag 2 (Begehren II) ist insoweit teilweise gutzuheissen, als dem Beschwerdeführer die Arbeitstitel Nr. 6 und 9 bekannt zu geben sind; im Übrigen ist der Antrag abzuweisen. Beschwerdeantrag 3 (Begehren IV) ist insofern gutzuheissen, als Dispositivziffer 3 der angefochtenen Verfügung, soweit Begehren IV betreffend, aufzuheben und die Sache zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen ist. In diesem Zusammenhang hat die Vorinstanz die Gutachterinnen und Gutachter aller auf den Seiten 55-63 des Syntheseberichtes NFP 67 aufgelisteten Forschungsprojekte anzufragen, ob ihre Namen dem Beschwerdeführer bekannt gegeben werden dürfen, und anschliessend erneut zu verfügen.

7.
7.1 Die Spruchgebühr bestimmt sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4bis VwVG; Art. 2 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Die Kosten des vorliegenden Verfahrens werden in Anwendung von Art. 1 ff. VGKE auf Fr. 2'000.– festgesetzt.

Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt; unterliegt sie nur teilweise, werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der Beschwerdeführer gilt hinsichtlich des Begehrens I als vollständig unterliegend; bezüglich des Begehrens II obsiegt er teilweise und bezüglich des Begehrens IV erfolgt eine Rückweisung an die Vorinstanz zur erneuten Prüfung. Insgesamt ist von einem hälftigen Obsiegen auszugehen. Im Umfang seines Unterliegens sind dem Beschwerdeführer die Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 1‘000.– aufzuerlegen. Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

Der Restbetrag (Fr. 1‘000.–) ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

7.2 Dem teilweise obsiegenden Beschwerdeführer ist zu Lasten der Vorinstanz antragsgemäss eine reduzierte Entschädigung für die ihm erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 2 VGKE). Eine Kostennote wurde nicht eingereicht, weshalb die Parteientschädigung von Amtes wegen festzusetzen ist (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). Es erweist sich als angemessen, dem Beschwerdeführer zu Lasten der Vorinstanz im Umfang seines Obsiegens eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.– zuzusprechen.

Der ebenfalls teilweise obsiegenden Vorinstanz ist als Behörde keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheids werden dem Beschwerdeführer die Arbeitstitel Nr. 6 und 9 bekannt gegeben. Dispositivziffer 3 der angefochtenen Verfügung wird, soweit Begehren IV betreffend, aufgehoben und die Sache wird im Sinne der Erwägungen zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 2'000.– festgesetzt. Im Umfang von Fr. 1'000.– werden sie dem Beschwerdeführer auferlegt. Dieser Betrag wird dem einbezahlten Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag von Fr. 1’000.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.
Die Vorinstanz wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft eine Parteientschädigung von Fr. 2’000.– bezahlen.

(Fortsetzung: Nächste Seite)

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
– den EDÖB (Einschreiben)

Der vorsitzende Richter: Die Gerichtsschreiberin:

Christoph Bandli Simona Risi

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: