



Bern, 4. September 2013

## Empfehlung

### gemäss Art. 14 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung

zum Schlichtungsantrag von

**X**  
(Antragsteller)

gegen

**Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL**

#### **I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:**

1. Der Bund erarbeitet zusammen mit den Kantonen für seine raumplanerischen Tätigkeiten in Anwendung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) Sachpläne. Dabei werden die Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt im sog. „Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt“ (SIL) festgelegt, wobei dieser aus einem Konzept- und einem Objektteil besteht. Die Objektblätter konkretisieren diese Vorgaben zur Infrastruktur der schweizerischen Zivilluftfahrt und legen für jeden Flughafen den Rahmen der raumplanerischen Entwicklung fest. Darin werden Bestimmungen zum Zweck des Flugplatzes, dem Areal und den Grundzügen der Nutzung und Erschliessung festgehalten. Der SIL wird samt Objektblättern durch den Bundesrat verabschiedet, wobei die Festlegungen in den Objektblättern Voraussetzung für die Genehmigung des Betriebsreglements bilden. Diese Verfahren richten sich nach den Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes. Die Erarbeitung der Objektblätter besteht aus zwei Phasen: In einer ersten Phase, dem *Koordinationsprozess*, welcher rechtlich nicht verbindlich ist, sind die zuständigen Stellen von Bund und Kantonen, die Gemeinden sowie der Flugplatzhalter beteiligt. In der zweiten Phase, welche nach den Bestimmungen der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) abläuft, werden die Behörden angehört, wobei die Bevölkerung am Entwurf des Objektblattes mitwirken kann und eine Abstimmung des Objektblattes mit den kantonalen Richtplänen erfolgt. Die Mitwirkung der Gemeinden, der Interessensverbände und der Bevölkerung besteht darin, dass die Betroffenen ihre Interessen in den Prozess einbringen können. Sie erhalten die Gelegenheit, eigene Vorschläge für den künftigen Flughafenbetrieb einzureichen. Das BAZL prüft diese Vorschläge und bringt sie,



sofern sie die fachtechnischen Anforderungen erfüllen, in das SIL-Verfahren mit ein. Die Mitwirkungsmöglichkeit der Bevölkerung in der zweiten Phase besteht also darin, dass diese sich bei der öffentlichen Auflage des SIL-Objektblattes äussern kann<sup>1</sup>.

2. Der Antragsteller (Privatperson) hat am 19. März 2013 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3) beim Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL einen „Antrag auf Akteneinsicht“ für folgende Unterlagen gestellt (Zugangsgesuch 1):
  - „BAZL-Sicherheitsabklärungen von Anflugpisten 10 und 34 unter Hinweis auf die international verbindlichen Sicherheitsvorgaben.“
  - „Bericht über die Sicherheitsüberprüfungen eines ‚spezialisierten englischen Unternehmens‘ zu Landepiste 34 (erwähnt in Antwort des Bundesrates v. 15.12.03 auf Interpellation Zuppinger Nr. 03.3449 v. 16.9.03).“
  - „Bericht ‚Operational Evaluation ILS/LOC-DME RWY 34‘, wie in Einsprache der Stadt Zürich v. 5.5.04 gegen vorläufiges Betriebsreglement erwähnt.“
3. Am 28. März 2013 verweigerte das BAZL dem Antragsteller den Zugang zu den verlangten Unterlagen mit der Begründung, dass es sich bei diesen ausschliesslich um Dokumente handle, welche vor dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes am 1. Juli 2006 erstellt worden seien und diese daher ausserhalb des Anwendungsbereiches des Öffentlichkeitsgesetzes liegen, weshalb der Zugang nicht gewährt werde. Das BAZL verzichtete auf eine Gebührenerhebung.
4. Am 9. April 2013 reichte der Antragsteller beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) bezugnehmend auf sein Zugangsgesuch vom 19. März 2013 einen Schlichtungsantrag ein.
5. Der Antragsteller hat am 12. April 2013 beim BAZL gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3) ein weiteres Gesuch um „Akteneinsicht“ in die Unterlagen „zum Thema Sicherheitsnachweis Südabflüge 16 straight“ verlangt (Zugangsgesuch 2). Eine Kopie des Schreibens schickte er an die Departementsvorsteherin des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK.
6. Mit Schreiben vom 3. Mai 2013 an den Antragsteller verweigerte das BAZL den Zugang zu den mit Gesuch vom 12. April 2013 verlangten Unterlagen mit der Begründung, dass keine abgeschlossenen Sicherheitsabklärungen für „Südabflüge geradeaus“ existieren. Ausserdem seien die verlangten Dokumente zum Südabflug geradeaus grösstenteils vor Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes erstellt worden oder bildeten Teil des laufenden SIL-Verfahrens, weshalb sie nicht dem Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes unterstünden. Öffentlich zugänglich hingegen sei der Bericht zur Sicherheitsüberprüfung am Flughafen Zürich vom 21. Februar 2013. Er enthalte zahlreiche Aussagen zur Sicherheit des Flughafens und zu Betriebskonzepten mit Südabflügen geradeaus.
7. Mit Stellungnahme vom 3. Mai 2013 teilte das BAZL dem Beauftragten in Bezug auf das Zugangsgesuch vom 19. März 2013 (Zugangsgesuch 1) mit, dass der Zugang zu Akten von hängigen Sachplanverfahren, welche vom Bundesrat noch nicht entschieden worden seien, grundsätzlich zu verweigern seien, da der SIL-Prozess noch hängig sei. Der Bundesrat werde am 26. Juni 2013 eine erste Tranche und eine zweite Tranche im Jahre 2014 verabschieden. Dabei seien umfangreiche Unterlagen im Internet unter [www.sil-zuerich.admin.ch](http://www.sil-zuerich.admin.ch) öffentlich

<sup>1</sup> Weiterführende Informationen siehe unter: [www.bazl.admin.ch](http://www.bazl.admin.ch) → Themen → Luftfahrtpolitik → Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt; [www.sil-zuerich.admin.ch](http://www.sil-zuerich.admin.ch).



zugänglich. Der Grossteil der vom Antragsteller verlangten Dokumente sei zudem vor dem 1. Juli 2006 erstellt worden und daher nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellt. Das BAZL reichte dem Beauftragten folgende Unterlagen ein:

a) Unterlagen, welche vor dem 1. Juli 2006 erstellt worden sind:

- drei Dokumente zur Sicherheitseinschätzung verschiedener An- und Abflugmöglichkeiten im Rahmen der Vorabklärungen für ein SIL-Objektblatt des Flughafens Zürich (Dokumente 1 bis 3)
- ein E-Mail vom 15. Oktober 2003 mit dem „Bericht über die Sicherheitsüberprüfungen eines spezialisierten englischen Unternehmens“ (Dokument 4)
- einen Bericht „Operational Evaluation ILS/LOC-DME RWY 34 LSZH“ (Dokument 5)

b) Unterlagen, welche nach dem 1. Juli 2006 erstellt worden sind:

Zwei Berichte zur Sicherheitseinschätzung verschiedener An- und Abflugmöglichkeiten im Rahmen der Vorabklärungen für ein SIL-Objektblatt des Flughafens Zürich, einer vom 28. Juli 2007 (Dokument 6) und der andere vom 22. Januar 2007 (Dokument 7).

8. Der Antragsteller reichte alsdann am 7. Mai 2013 beim Beauftragten einen das Zugangsgesuch vom 12. April 2013 (Zugangsgesuch 2) betreffenden Schlichtungsantrag ein. Er bat aufgrund des gleichen Themenkreises den Beauftragten darum, diesen Schlichtungsantrag zusammen mit dem noch offenen Schlichtungsantrag vom 9. April 2013 (Zugangsgesuch 1) zu vereinigen.
9. Am 17. Mai 2013 teilte das BAZL dem Beauftragten in seiner Stellungnahme zum Schlichtungsantrag vom 7. Mai 2013 mit, dass keine abgeschlossenen Sicherheitsabklärungen für Südabflüge geradeaus existieren. Zum Südabflug geradeaus, wie dieser im Entwurf des 2010 aufgelegten SIL-Objektblattes enthalten war, seien 2005/2006 Sicherheitseinschätzungen vorgenommen worden. Die Dokumente seien grösstenteils vor dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes am 1. Juli 2006 erstellt worden, weshalb sie nicht zugänglich seien. Soweit die verlangten Dokumente nach dem 1. Juli 2006 erstellt worden seien, sei festzustellen, dass diese Teil des laufenden SIL-Verfahrens und somit eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens i.S.v. Art. 3 Abs. 1 Bst. b BGÖ bilden würden, welches mit einem Bundesratsentscheid gemäss Art. 21 RPV ende. Ausserdem werde durch eine vorzeitige Herausgabe der verlangten Unterlagen die Meinungs- und Willensbildungsfreiheit i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ des Bundesrates wesentlich beeinträchtigt. Dasselbe gelte für die laufenden Abklärungen zum Südabflug geradeaus im Rahmen des SIL-Prozesses. Der erwähnte Bericht vom 21. Februar 2013, welcher zahlreiche Informationen über die Sicherheit des Flughafens und Betriebskonzepten mit Südabflügen geradeaus enthalte, sei jedoch öffentlich zugänglich und dem Gesuchsteller mittels Linkangabe bekannt gegeben worden. Das BAZL verwies auf die bereits mit Stellungnahme vom 3. Mai 2013 eingereichten Dokumente. Folgende weiteren Unterlagen, welche nach dem 1. Juli 2006 erstellt worden sind, wurden dem Beauftragten mit dieser Stellungnahme zugestellt:
  - Protokoll der Arbeitsgruppe Südstraight vom 2. April 2013 (Dokument 8)
  - Protokoll der Arbeitsgruppe Südstraight vom 24. April 2013 (Dokument 9)
  - E-Mail vom 10. Mai 2013 betreffend Simulation A340 vom 9. Mai 2013 (Dokument 10)
10. Mit Schreiben vom 3. Juni 2013 bat der Antragsteller den Beauftragten um einen Schlichtungstermin für seine beiden Schlichtungsanträge.
11. Am 25. Juni 2013 fand eine Sitzung zwischen dem Beauftragten und dem BAZL statt. Anlässlich dieser Sitzung wurden die vom Antragsteller verlangten Dokumente geprüft. Es



wurde dabei dem BAZL Gelegenheit gegeben, dem Beauftragten darzulegen, inwiefern es sich bei den vom Antragsteller verlangten Unterlagen um Dokumente eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens i.S.v. Art. 3 Abs. 1 Bst. b BGÖ oder eines laufenden Verfahrens i.S.v. Art. 8 Abs. 2 BGÖ handelt. Nach dieser Sitzung wurde dem BAZL am 28. Juni 2013 eine Frist zur Einreichung einer ergänzenden Stellungnahme gewährt.

12. In dieser ergänzenden Stellungnahme vom 10. Juli 2013 teilte das BAZL dem Beauftragten nebst Erklärungen zum SIL-Verfahren u.a. mit, dass der Zugang zu Dokumenten, welche vor dem 1. Juli 2006 erstellt worden seien, nicht gewährt werde. Dokumente, welche nach dem 1. Juli 2006 erstellt worden seien, gehörten gemäss BAZL zum laufenden SIL-Prozess und dürfen – so das BAZL – gemäss Art. 8 Abs. 2 BGÖ erst dann zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellten, getroffen sei. Aufgrund der Verzögerungen im Zusammenhang mit der Ratifikation des Staatsvertrages mit Deutschland und der daraus entstandenen Umtriebe (betriebliche Umstellungen) konnte die langfristige Betriebsvariante des Objektblattes vom Bundesrat noch nicht verabschiedet werden, weshalb es sich vorliegend um ein laufendes Verfahren handle. Ausserdem sei der Zugang zu den verlangten Dokumenten zu verweigern, weil durch seine Gewährung die freie Meinungs- und Willensbildung des BAZL wesentlich beeinträchtigt werden könne.
13. Am 11. Juli 2013 kontaktierte das BAZL den Beauftragten und teilte ihm mit, dass es den Antragsteller gerne zu sich an eine Sitzung einladen möchte, um mit ihm ein persönliches Gespräch über die verlangten Unterlagen zu führen. Dieses Telefonat bestätigte der Beauftragte mit E-Mail gleichentags gegenüber dem BAZL und teilte dem Antragsteller mit Schreiben vom 18. Juli 2013 mit, dass er sich bei ihm melden solle, falls er bis Ende Juli 2013 nichts vom BAZL hören sollte. Mit Schreiben vom 24. Juli 2013 machte das BAZL dem Antragsteller schliesslich drei Terminvorschläge für ein Treffen.
14. Am 29. Juli 2013 teilte der Antragsteller dem BAZL entgegen seinem expliziten Wunsch nach einer Schlichtungsverhandlung<sup>2</sup> schriftlich mit, dass ihm ein Gespräch nicht geeignet erscheine, da ihm „die Vorbereitungsunterlagen“ dazu fehlen würden. Er bitte darum, dass ihm die von ihm verlangten Akten vorgängig zugestellt würden, damit er bei sich darauf ergebenden Fragen auf das Angebot des BAZL zur Sitzung zurückgreifen könne.
15. Als Folge auf das Schreiben des Antragstellers vom 29. Juli 2013 teilte das BAZL dem Beauftragten schliesslich am 30. Juli 2013 telefonisch mit, dass das BAZL an seiner ergänzenden Stellungnahme vom 10. Juli 2013 festhalten werde und den Zugang zu den vom Antragsteller verlangten Dokumenten weiterhin nicht gewähren möchte.
16. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und des BAZL sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

## **I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:**

### **A. Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ**

17. Gemäss Art. 13 BGÖ kann eine Person einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten einreichen, wenn die Behörde den Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränkt, aufschiebt oder verweigert, oder wenn die Behörde innert der vom Gesetz vorgeschriebenen Frist keine Stellungnahme abgibt.

---

<sup>2</sup> vgl. Ziff. 10.



18. Der Beauftragte wird nicht von Amtes wegen, sondern nur aufgrund eines schriftlichen Schlichtungsantrags tätig<sup>3</sup>. Berechtigt, einen Schlichtungsantrag einzureichen, ist jede Person, die an einem Gesuchsverfahren um Zugang zu amtlichen Dokumenten teilgenommen hat. Für den Schlichtungsantrag genügt einfache Schriftlichkeit. Aus dem Begehren muss hervorgehen, dass sich der Beauftragte mit der Sache befassen soll. Der Schlichtungsantrag muss innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde schriftlich eingereicht werden.
19. Der Antragsteller hat ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim BAZL eingereicht und eine ablehnende Antwort erhalten. Als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren ist er zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt. Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht.
20. Das Schlichtungsverfahren kann auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten stattfinden. Die Festlegung des Verfahrens im Detail obliegt alleine dem Beauftragten<sup>4</sup>.
21. Kommt keine Einigung zu Stande 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**

22. 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. Er prüft damit im Schlichtungsverfahren einerseits beispielsweise, ob die für das Zugangsgesuch zuständige Behörde den Begriff des amtlichen Dokumentes (Art. 5 BGÖ) sowie die in Art. 7 f. BGÖ vorgesehenen Ausnahmeklauseln oder die Bestimmungen in Bezug auf den Schutz der Personendaten (Art. 9 BGÖ) rechtmässig angewendet hat. Andererseits prüft er in jenen Bereichen, in denen das Öffentlichkeitsgesetz der Behörde bei der Bearbeitung eines Zugangsgesuches einen gewissen Ermessensspielraum verleiht (z.B. Art der Einsichtnahme in amtliche Dokumente), ob die von der Behörde gewählte Lösung auf die Umstände des jeweiligen Falls abgestimmt und angemessen ist. Dabei kann der Beauftragte entsprechende Vorschläge im Rahmen des Schlichtungsverfahrens machen (Art. 12 Abs. 2 VBGÖ) oder gegebenenfalls eine Empfehlung erlassen (Art. 14 BGÖ)<sup>5</sup>.
23. Weil die zwei Zugangsgesuche des Antragstellers an das BAZL dieselben Dokumente resp. denselben Sachverhalt betreffen und dadurch identische Rechtsfragen aufwerfen, rechtfertigt es sich vorliegend, die beiden Verfahren zu vereinigen und in einer gemeinsamen Empfehlung zu erledigen.

---

<sup>3</sup> BBI 2003 2023.

<sup>4</sup> BBI 2003 2024.

<sup>5</sup> Christine Guy-Ecabert, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 13, RZ 8.



Dokumente 1 bis 5<sup>6</sup>, 9 und 10<sup>7</sup>:

24. Das BAZL begründete seine Zugangsverweigerung u.a. damit, dass die verlangten Dokumente 1 bis 5 vor dem 1. Juli 2006 erstellt worden seien und daher nicht unter das Öffentlichkeitsgesetz fallen. Ausserdem sei das Dokument 10 nach Eingang des Zugangsgesuches erstellt worden, weshalb das BAZL auch dieses verweigerte.
25. Nach Art. 23 BGÖ (Übergangsbestimmung) findet das Öffentlichkeitsgesetz nur auf amtliche Dokumente Anwendung, die nach seinem Inkrafttreten, d.h. nach dem 1. Juli 2006, von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden. Desweiteren gilt es zu bedenken, dass diejenigen Dokumente, welche nach Eingang des Zugangsgesuches bei der zuständigen Stelle erstellt worden sind, nicht Teil des Zugangsverfahrens sein können, sofern die Parteien diesbezüglich keine weitergehende gemeinsame Vereinbarung im Sinne eines erweiterten Zugangsgesuches getroffen haben.
26. Bei den vorliegenden Dokumenten 1 bis 5 geht aus den enthaltenen Datumsangaben deutlich hervor, dass sie vor dem 1. Juli 2006 und somit vor Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes erstellt worden sind. Somit ist der Zugang zu diesen Dokumenten 1 bis 5 aufgrund von Art. 23 BGÖ nicht zu gewähren. Ebenso zu verweigern sind die Dokumente 9 und 10, welche nach Eingang des Zugangsgesuches des Antragstellers beim BAZL erstellt worden sind.
27. *Der Beauftragte kommt zum Zwischenergebnis, dass der Zugang zu den Dokumenten 1 bis 5, welche vor dem 1. Juli 2006 erstellt worden sind, aufgrund von Art. 23 BGÖ nicht zu gewähren ist. Ebenso ist der Zugang zu den Dokumenten 9 und 10 aufgrund des Erstellungsdatums (nach Zugangsgesuch des Antragstellers) zu verweigern.*

Dokumente 6 bis 8<sup>8</sup>:

28. Das BAZL bringt in seinen Stellungnahmen u.a. vor, dass diejenigen Dokumente, welche nach dem 1. Juli 2006 erstellt worden seien, das laufende SIL-Verfahren betreffen, welches mit dem Entscheid des Bundesrates ende. Da dieser jedoch noch nicht getroffen worden sei, seien die Dokumente gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. b BGÖ auch nicht zugänglich.
29. Art. 3 BGÖ regelt den sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes. Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ zählt dabei Verfahrensarten wie z.B. das Verfahren der Staats- und Verfahrensrechtspflege (Ziff. 5) auf, für welche das Öffentlichkeitsgesetz nicht gilt. Gemäss Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz gilt dieser Vorbehalt sowohl für hängige als auch für abgeschlossene Verfahren<sup>9</sup>. Der Beauftragte vertritt jedoch – wie auch die herrschende Lehre – die Ansicht, dass amtliche Dokumente nach abgeschlossenen Verfahren entgegen der Aussagen der Botschaft wieder dem Öffentlichkeitsgesetz unterliegen<sup>10</sup>. Es ist dabei festzuhalten, dass das Öffentlichkeitsgesetz vorwiegend für Personen ohne Parteistellung, die Einsicht in Akten eines abgeschlossenen Verfahrens nehmen wollen, gilt<sup>11</sup>.
30. Das erstinstanzliche oder nichtstreitige Verwaltungshandeln wird in der Aufzählung von Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ nicht aufgeführt. Aus dieser Bestimmung lässt sich jedoch e contrario

---

<sup>6</sup> siehe Ziff. 7.

<sup>7</sup> siehe Ziff. 9.

<sup>8</sup> siehe Ziff. 9.

<sup>9</sup> BBl 2003 1989.

<sup>10</sup> [Empfehlung vom 3. Juli 2009 : BAZL / Safety Case Document \(Sicherheitsbericht\)](#), E. II.B.1; Rainer J. Schweizer/Nina Widmer, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 3, RZ 12.

<sup>11</sup> Rainer J. Schweizer/Nina Widmer, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 3, RZ 55.



schliessen, dass das Öffentlichkeitsgesetz sowohl auf erstinstanzliche Verfahren auf Verfügungserlass, auf Schlichtungsverfahren, auf Verfahren auf Abschluss eines Vertrages, auf Realakte sowie auf Verfahren zur Vorbereitung und Genehmigung von Planungsakten anwendbar ist<sup>12</sup>.

31. Art. 3 Abs. 1 Bst. b BGÖ sieht vor, dass das Öffentlichkeitsgesetz nicht für die Einsichtnahme einer Partei in die Akten eines laufenden erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens gilt. Diese Bestimmung soll verhindern, dass eine Partei in einem erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren mit dem Öffentlichkeitsgesetz umfassendere Zugangsmöglichkeiten zu Verfahrensakten erhält, als dies über das einschlägige Akteneinsichtsrecht möglich wäre<sup>13</sup>. Als Verfahrensparteien gelten jene Personen, welchen das Gesetz ausdrücklich eine Parteistellung einräumt resp. primär die Verfügungsadressaten sowie diejenigen, welche durch einen geplanten Verwaltungsakt berührt sein können und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung haben könnten<sup>14</sup>. Ausserhalb des Verfahrens gilt jedoch nicht der Parteibegriff des VwVG, da dieses nur für hängige Verfahren gilt. Vielmehr ist bei abgeschlossenen Verfahren zu prüfen, ob gemäss Art. 29 Abs. 2 BV die um Akteneinsicht ersuchende Person ein besonders schutzwürdiges Interesse geltend machen kann<sup>15</sup>.
32. Bezogen auf die verlangten Unterlagen und das SIL-Verfahren ist festzuhalten, dass gemäss Art. 18 RPV die zuständige Bundesstelle die betroffenen Behörden, Organisationen und Personen in die Planung miteinbezieht, so dass diese in geeigneter Weise an den Planungen mitwirken können. Nach der dem Beauftragten vorliegenden Aktenlage ist für diesen ersichtlich, dass der Antragsteller zwar ein Mitwirkungsrecht im SIL-Verfahren hat, indem er als Anwohner seine Interessen darlegen kann und seine Rechte bei der öffentlichen Auflage des Objektblattes im Anhörungsverfahren gemäss Art. 19 Abs. 4 RPV wahrnehmen kann. Eine Parteistellung nimmt er jedoch nicht ein. Ausserdem ist festzuhalten, dass das Öffentlichkeitsgesetz nicht den Zweck verfolgt, umfassendere Einsichtsmöglichkeiten zu bieten, als einer Person durch ein allfälliges Akteneinsichtsrecht aufgrund des anzuwendenden Rechtes gewährt werden. Es ist dem Antragsteller überlassen, seine Rechte über das Akteneinsichtsrecht gemäss dem einschlägigen Verfahrenserlass geltend zu machen. In jedem Fall ist ein solches nicht durch den Beauftragten zu beurteilen.
33. *Entgegen der Ansicht des BAZL kommt der Beauftragte zum Schluss, dass Art. 3 BGÖ vorliegend nicht anwendbar ist.*
34. Das BAZL hält sodann in seiner ergänzenden Stellungnahme vom 10. Juli 2013 fest, dass die verlangten Dokumente zu einem noch laufenden Sachplanverfahren gehören, weshalb die Dokumente ebenfalls aufgrund des noch nicht vorliegenden Entscheides gemäss Art. 8 Abs. 2 BGÖ nicht zugänglich gemacht werden dürfen. Vom Verfahren her unterscheidet man den SIL-Prozess in zwei Phasen: Rechtlich handle es sich bei der ersten Phase, der Koordinationsphase, in welcher mit allen beteiligten Stellen die Probleme ermittelt und Lösungen zu finden versucht werden, um sog. informelles Verwaltungshandeln. Im Falle des Flughafens sei eine umfassende Variantenevaluation durchgeführt worden. Die zweite Phase sei der ordentliche Prozess, basierend auf den Art. 14 ff. RPV. Der SIL-Prozess laufe bereits

<sup>12</sup> Rainer J. Schweizer/Nina Widmer, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 3, RZ 42; vgl. auch BBl 2003 1989.

<sup>13</sup> [Empfehlung vom 10. April 2013: ENSI / Berichte zur Erdbebensicherheit des Kraftwerks Mühleberg](#), E. II.B.16.

<sup>14</sup> Rainer J. Schweizer/Nina Widmer, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 3, RZ 46.

<sup>15</sup> Rainer J. Schweizer/Nina Widmer, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 3 RZ 53; vgl. dazu auch BGE 113 Ia I, E.4b; BGE 112 Ia 97, E.5; BGE 128 I 64, E.3; BGE 122 I 153, E.6.



seit dem Jahre 2005. Es wurden seit 2006 sog. Sicherheitseinschätzungen vorgenommen, welche u.a. auch die Abflüge nach Süden geradeaus sowie Anflüge von Süden und somit den vorliegenden Schlichtungsantrag betreffen. Ein Teil dieser Varianten sei vom UVEK weiterverfolgt worden und es sei daraus im Jahre 2010 ein Objektblattendwurf entstanden. Schliesslich hätte dieser im Herbst 2010 nach Anhörung und Auswertung der Ergebnisse theoretisch verabschiedet werden können, habe sich jedoch aufgrund der Verhandlungen über einen Staatsvertrag mit Deutschland bis heute verzögert. Lediglich die Verankerung des Ist-Zustandes und nicht die langfristige Betriebsvariante habe am 26. Juni 2013 vom Bundesrat verabschiedet werden können. Die langfristige, neue Betriebsvariante werde erst in einer weiteren Etappe, frühestens 2014 vom Bundesrat festgelegt werden, weshalb die Variantenevaluation bezüglich Sicherheitsabklärungen zurzeit noch nicht abgeschlossen seien.

35. Gemäss Art. 8 Abs. 2 BGÖ dürfen amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen ist. Dabei gilt es zu beachten, dass ein direkter und unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Dokument, für das sich die Frage des Rechts auf Zugang stellt, und dem jeweiligen politischen oder administrativen Entscheid bestehen muss<sup>16</sup>. Nach dem Entscheid können allenfalls subsidiär weitere Ausnahmeklauseln gemäss Art. 7-9 BGÖ zur Anwendung gelangen.
36. Die in casu vom Antragsteller verlangten Dokumente beziehen sich auf die Einschätzungen zur Sicherheit über die Südabflüge geradeaus sowie die Südanflüge. Diese Sicherheitseinschätzungen und Berichte werden für das Objektblatt und den anstehenden Bundesratsbeschluss gemäss Art. 21 RPV benötigt, da die erste Phase des SIL-Prozesses, bei welchem die Lösungsansätze der künftigen Flughafenentwicklung erarbeitet werden, unmittelbar Grundlage für das Erstellen des SIL-Objektblattes (zweite Phase) bilden. Für einen direkten und unmittelbaren Zusammenhang zwischen diesen verlangten Dokumenten und dem Entscheid des Bundesrates sprechen zudem die Verhandlungen der Departementsvorsteherin des UVEK mit Deutschland betreffend den Staatsvertrag. Die Verabschiedung des SIL-Objektblattes erfolgt in zwei Etappen, wobei in der zweiten Etappe Anpassungen am Objektblatt aus der ersten Phase vorgenommen werden. Die Ausarbeitung des Objektblattes brachte zwar aufgrund des zu ratifizierenden Staatsvertrages mit Deutschland Verzögerungen mit sich. Wie bereits erwähnt, stellen die verlangten Unterlagen jedoch den IST-Zustand dar und sind für die langfristige Betriebsvariante des Objektblattes notwendig und bilden somit nach wie vor zwingende Voraussetzung für den im Jahre 2014 bevorstehenden Bundesratsbeschluss. Die Sicherheitsabklärungen stehen somit nach Ansicht des Beauftragten auch in sehr enger Verbindung mit diesem voranstehenden Entscheid des Bundesrates, da er nur aufgrund dieser das neue langfristige Objektblatt absegnen wird. Die verlangten Dokumente zeigen die Basis auf für den Bundesratsentscheid über das definitive Objektblatt und stehen somit auch in einem unmittelbaren Zusammenhang mit diesem Entscheid, welcher für die Zukunft des Flughafenbetriebes von grosser Bedeutung ist. Der Bundesrat hat am 26. Juni 2013 lediglich den IST-Zustand und nicht die festzulegende neue Betriebsvariante des Objektblattes verabschiedet. Wann das angepasste Objektblatt verabschiedet werden kann, hängt von der Ratifizierung des Vertrages durch Deutschland ab<sup>17</sup>.
37. *Bei den vom Antragsteller verlangten Dokumenten besteht nach Ansicht des Beauftragten ein direkter und unmittelbarer Zusammenhang mit dem bevorstehenden Bundesratsbeschluss über den SIL. Es liegt somit ein Anwendungsfall von Art. 8 Abs. 2 BGÖ vor, weshalb die verlangten Dokumente 6 bis 10 ebenfalls nicht zugänglich gemacht werden müssen. Ob die Dokumente*

<sup>16</sup> Pascal Mahon/Olivier Gonin, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 8, RZ 30.

<sup>17</sup> Weiterführende Informationen siehe unter: [www.sil-zuerich.admin.ch](http://www.sil-zuerich.admin.ch).



*nach dem Bundesratsentscheid aufgrund von weiteren Ausnahmebestimmungen gemäss Öffentlichkeitsgesetz nicht zugänglich zu machen sind, kann vorliegend offen bleiben.*

38. Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis: Das Bundesamt für Zivilluftfahrt hat sämtliche vom Antragsteller verlangten Dokumente zu Recht nicht zugänglich gemacht.

**II. Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte:**

39. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL verweigert den Zugang zu folgenden Dokumenten:
- drei Dokumente zur Sicherheitseinschätzung verschiedener An- und Abflugmöglichkeiten im Rahmen der Vorabklärungen für ein SIL-Objektblatt des Flughafens Zürich,
  - E-Mail vom 15. Oktober 2003 mit dem „Bericht über die Sicherheitsüberprüfungen eines spezialisierten englischen Unternehmens“,
  - Bericht „Operational Evaluation ILS/LOC-DME RWY 34 LSZH“,
  - zwei Berichte zur Sicherheitseinschätzung verschiedener An- und Abflugmöglichkeiten im Rahmen der Vorabklärungen für ein SIL-Objektblatt des Flughafens Zürich, einer vom 28. Juli 2007 und der andere vom 22. Januar 2007,
  - zwei Protokolle der Arbeitsgruppe Südstraight vom 2. April 2013 und 24. April 2013 und
  - zum E-Mail vom 10. Mai 2013 betreffend Simulation A340 vom 9. Mai 2013.
40. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim BAZL den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
41. Gegen die Verfügung kann der Antragsteller beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGÖ).
42. Das BAZL stellt dem Beauftragten eine Kopie seiner Verfügung und allfällige Entscheide der Beschwerdeinstanzen zu (Art. 13a VBGÖ).
43. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
44. Die Empfehlung wird eröffnet:
- X
  
  - Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL  
3003 Bern

Hanspeter Thür