



Urteil vom 23. September 2015

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiberin Anna Strässle.

Parteien

Joël **Widmer**,
Sonneggring 15, 3008 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössisches Personalamt EPA,
Eigerstrasse 71, 3003 Bern,
Vorinstanz,

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss BGÖ.

Sachverhalt:**A.**

Am 6. Februar 2013 stellte Joël Widmer (nachfolgend: Gesuchsteller) von der Sonntagszeitung beim Eidgenössischen Personalamt (EPA) gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) ein Gesuch um Einsicht in die Liste aller bewilligten und gemeldeten, im Personalinformationssystem der Bundesverwaltung (BV PLUS) vermerkten Nebenbeschäftigungen von Bundesangestellten. Alternativ verlangte er einen möglichst ausführlichen statistischen Auszug aus BV PLUS zu den Nebenbeschäftigungen von Bundesangestellten mit der Anzahl der verschiedenen Kategorien der gemeldeten und bewilligten Nebenbeschäftigungen, aufgeschlüsselt nach Lohnklassen und Bundesämtern.

B.

Mit Stellungnahme vom 13. Februar 2013 verweigerte das EPA dem Gesuchsteller den Zugang zu den nachgesuchten Dokumenten. Zur Begründung hielt es insbesondere fest, die verlangten Dokumente würden nicht existieren. Dies gelte auch für die alternativ verlangten, weniger detaillierten Listen. Zwar würden die Listen gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ auch dann als amtliches Dokument gelten, wenn sie durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden könnten. Interne Abklärungen hätten aber ergeben, dass das Erstellen der Listen einen Arbeitsaufwand von ca. zwei Tagen erfordern würde. Damit sei letztlich dem Erfordernis des einfachen elektronischen Vorgangs nicht Genüge getan, so dass kein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ vorhanden sei. Auch ein direkter Zugang auf ihr Personalinformationssystem könne nicht gewährt werden, da bei einer Konsultation der gewünschten Datenbanken Personendaten ihrer Angestellten gesehen werden könnten.

C.

Am 20. Februar 2013 reichte der Gesuchsteller beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einen Schlichtungsantrag ein, über welchen das EPA am 22. Februar 2013 informiert und gleichzeitig aufgefordert wurde, alle relevanten Dokumente sowie eine Stellungnahme einzureichen. Noch gleichentags liess das EPA dem EDÖB per E-mail eine Stellungnahme zukommen. Das EPA äusserte sich zur Verweigerung des Zugangs zu den strittigen Dokumenten und stützte sich im Wesentlichen auf die in der Stellungnahme vom 13. Februar 2013 aufgeführte Begründung. Es präziserte, dass der entscheidende Grund für die Ablehnung des Gesuchs der grosse Aufwand gewesen sei, der für die Erstellung

der gewünschten Listen notwendig gewesen wäre. Dazu gehörten das Erstellen von Excel-Listen mit den Daten aus dem System [BV PLUS], die Aufbereitung dieser Daten zwecks Umwandlung in lesbare Listen sowie der Aufwand der betroffenen Bundesämter für die notwendige Kontrolle der Richtigkeit der im System [BV PLUS] enthaltenen Angaben.

D.

Mit Empfehlung vom 5. Juni 2014 hielt der EDÖB fest, dass dem Gesuchsteller der Zugang zu den gemeldeten und bewilligten Nebenbeschäftigungen der Bundesangestellten zu gewähren sei.

In seiner Begründung führte der EDÖB im Wesentlichen aus, dass die verlangten Listen zwar noch nicht existieren würden, jedoch mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ aus bereits aufgezeichneten Informationen erstellbar seien. Die Anzahl an erwarteten Arbeitsstunden zur Erstellung der Liste sei nicht das entscheidende Kriterium zur Beantwortung der Frage, ob noch von einem einfachen elektronischen Vorgang ausgegangen werden könne, sondern höchstens ein Indiz für eine Art Übermasskontrolle. Da der Gesuchsteller sämtliche Nebenbeschäftigungen aller Bundesangestellten einsehen möchte, sei ein erwarteter Aufwand von zwei Arbeitstagen mit Blick auf das grosse Volumen der Information noch als einfacher elektronischer Vorgang zu bezeichnen. Die Offenlegung der gemeldeten und bewilligten Nebenbeschäftigungen sei zudem nicht geeignet, die Privatsphäre der Betroffenen ernsthaft zu gefährden. Selbst wenn dem so wäre, müsste – mit Blick auf die Möglichkeit einer minimalen Kontrolle von Nebenbeschäftigungen durch die Öffentlichkeit – eine Interessenabwägung zugunsten des öffentlichen Interesses ausfallen und müssten die verlangten Listen offengelegt werden.

E.

Nach mehreren Verhandlungen bot das EPA dem Gesuchsteller mit E-mail vom 19. August 2014 ohne präjudizielle Wirkung an, eine Liste mit Namen der Angestellten mit bewilligten Nebenbeschäftigungen in den Lohnklassen 30-38 zu erstellen. Mit E-mail vom 27. August 2014 lehnte der Gesuchsteller den Vorschlag des EPA ab und verlangte gestützt auf die Empfehlung des EDÖB die gesamte Liste mit den Nebenbeschäftigungen aller Bundesangestellten heraus. Sodann weigerte er sich, die Kosten für die Anhörung gemäss Art. 11 BGÖ zu übernehmen und erklärte, dass – falls das EPA mit seinem Antrag nicht einverstanden sei – es eine anfechtbare Verfügung zu seinem ursprünglichen umfassenden Gesuch vom 6. Februar 2013 erlassen solle.

F.

Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs mit Schreiben vom 18. September 2014 und dazu per E-mail eingegangener Stellungnahme durch den Gesuchsteller vom 2. Oktober 2014 erliess das EPA am 13. Oktober 2014 eine Verfügung. Darin verweigerte es dem Gesuchsteller den Zugang zu den verlangten amtlichen Dokumenten und erklärte sich bereit, ihm eine Liste mit den bewilligten Nebenbeschäftigungen der Amtsdirektoren und –direktorinnen, der Staatssekretäre und –sekretärinnen sowie der Generalsekretäre und –sekretärinnen unter Auflage der entsprechenden Gebühr inklusive Kosten für die Anhörung nach Art. 11 BGÖ bekannt zu geben. Das EPA begründete dies insbesondere damit, dass – unter Berücksichtigung des zeitlichen Aufwandes für die Erstellung der vom Gesuchsteller gewünschten Liste (inkl. Anhörungen gemäss Art. 11 BGÖ) – kein Dokument vorliege, welches mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ erstellt werden könne. Zudem fehle ein überwiegendes öffentliches Interesse; ein solches einzig und alleine mit der Kontrollfunktion durch die Öffentlichkeit zu rechtfertigen, käme einem "Freipass zur Veröffentlichung sämtlicher Personendaten" gleich. Letztlich bestünde ein Interesse der Öffentlichkeit an der Bekanntgabe von Nebenbeschäftigungen von Bundesangestellten auch nur bei den höchsten Angestellten der Bundesverwaltung. Ein solches sei jedoch – in Anbetracht ihrer Aufgaben, der Tragweite ihrer Entscheidkompetenzen und der bereits vorhandenen Kontrollinstanzen – nicht bei den Nebenbeschäftigungen aller weiteren Angestellten auszumachen. Die Bekanntgabe der Nebenbeschäftigungen der höchsten Angestellten käme jedoch nur nach einer Anhörung gemäss Art. 11 BGÖ in Frage. Hinsichtlich Gebühren sei zu bemerken, dass diese auch die Kosten für die Anhörung enthalten würden.

G.

Mit Beschwerde vom 17. November 2014 gelangt der Gesuchsteller (nachfolgend: Beschwerdeführer) ans Bundesverwaltungsgericht und beantragt die Aufhebung der Verfügung des EPA vom 13. Oktober 2014. Weiter sei ihm Einsicht in die Liste aller bewilligten und gemeldeten, im BV PLUS vermerkten Nebenbeschäftigungen der Bundesangestellten zu gewähren, ohne ihm die Kosten für eine allfällige Anhörung nach Art. 11 BGÖ aufzuerlegen.

Der Beschwerdeführer begründet seine Eingabe im Wesentlichen damit, mit dem Angebot, eine Liste mit den bewilligten Nebenbeschäftigungen der höchsten Angestellten zu erstellen, bestätige das EPA, dass es in der Lage wäre, aus der Datenbank BV PLUS mit verhältnismässigem Aufwand ein

amtliches Dokument zu erstellen. Weiter sei der Zugang zur gesamten Liste erforderlich, um zu kontrollieren, ob die Regelung zu den Nebenbeschäftigungen in angemessener Weise und korrekt gehandhabt werde. Die Kosten für die Information der vermerkten Bundesangestellten dürften ihm nicht überbunden werden, weil Letztere grundsätzlich davon ausgehen müssten, dass ihre Nebenbeschäftigungen öffentlich zugänglich seien und ihr Interesse am Schutz ihrer Privatsphäre letztlich zurücktreten müsse. Der von der EPA in Aussicht gestellte Betrag für die Information von über Fr. 200'000.-- sei so unverhältnismässig hoch, dass er einer Verweigerung des Zugangs zu den amtlichen Dokumenten gleich käme. Für die weiteren rechtlichen Ausführungen verweist der Beschwerdeführer auf die Empfehlung des EDÖB vom 5. Juni 2014.

H.

Das EPA (nachfolgend: Vorinstanz) beantragt in seiner Vernehmlassung vom 21. Januar 2015 die Abweisung der Beschwerde. Es verweist grundsätzlich auf die Begründung in ihrer Verfügung vom 13. Oktober 2014. Ergänzend führt die Vorinstanz aus, mit der notwendigen Anhörung sei ein erheblicher Aufwand verbunden. Weiter ergäbe sich weder aus dem BGÖ noch aus dem Bundespersonalrecht, dass Nebenbeschäftigungen grundsätzlich publik seien; vielmehr würden die Nebenbeschäftigungen im BPG sogar unter den besonders schützenswerten Personendaten aufgeführt. Es brauche folglich eine sorgfältige Abwägung zwischen der Interessen und eine vorgängige Anhörung gemäss Art. 11 BGÖ sei unumgänglich. Zwar sähe Art. 15 Abs. 4 VBGÖ eine Reduktion der Gebühr bei Zugangsgesuchen von Medienschaffenden um mindestens 50 % vor, dies würde aber nur für Gesuche mit wenig Aufwand gelten. Sodann habe der Beschwerdeführer ein Angebot von total Fr. 1'000.-- für die Publikation einer Liste mit den höchsten Kadern ausgeschlagen. Letztlich sei sie indessen – soweit es um Nebenbeschäftigungen von Angestellten anderer Verwaltungseinheiten ginge – für den Erlass der angefochtenen Verfügung sachlich gar nicht zuständig gewesen. Weil lediglich eine Liste aus bestehenden Daten aus dem BV PLUS automatisch hätten generiert werden müssen, würde es am von der Rechtsprechung aufgestellten Erfordernis einer gewissen geistigen Tätigkeit für die mögliche Erstellung eines amtlichen Dokuments fehlen, weshalb diese Verwaltungseinheiten für entsprechende Zugangsgesuche zuständig blieben.

I.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidungswesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Der angefochtene Entscheid stellt eine Verfügung im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Bst. b VwVG dar. Das EPA gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist somit eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Anhang 1 B Ziff. V 1.4 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]). Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (vgl. Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 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 vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Der Beschwerdeführer ist im vorinstanzlichen Verfahren mit seinem Gesuch um Einsicht in die Liste aller bewilligten und gemeldeten und im BV PLUS vermerkten Nebenbeschäftigungen von Bundesangestellten nicht durchgedrungen und hat aus diesem Grund ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Der Beschwerdeführer ist damit zur Beschwerde berechtigt.

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

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf

Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhaltes und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Begehren der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ), damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst Vertrauen soll das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden (BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2011/52 E. 3; statt vieler: BVGer A-1784/2014 vom 30. April 2015 E. 3.1). Zu diesem Zweck statuiert das BGÖ das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt und verleiht jeder Person, die amtliche Dokumente einsehen möchte, im persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich des BGÖ einen subjektiven, individuellen Anspruch hierauf, welchen sie gegebenenfalls gerichtlich durchsetzen kann (Art. 2, Art. 3 und Art. 6 Abs. 1 BGÖ; vgl. BGE 136 II 399 E. 2.1, BGE 133 II 209 E. 2.1; statt vieler: Urteile BVGer A-1784/2014 vom 30. April 2015 E. 3.1 und A-931/2014 vom 9. Dezember 2014 E. 3).

Aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips, wie es in Art. 6 Abs. 1 BGÖ verankert ist, besteht die Vermutung zu Gunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Es liegt somit seit Inkrafttreten des BGÖ nicht mehr im freien Ermessen der Behörde, ob sie Informationen und amtliche Dokumente zugänglich machen will oder nicht (BVGE 2014/6 E. 4.2). Das Öffentlichkeitsprinzip gilt allerdings nicht absolut. Die Bestimmungen von Art. 7 und Art. 8 BGÖ sehen Ausnahmetatbestände vor, bei deren Vorliegen der Zugang zu amtlichen Dokumenten abweichend von Art. 6 Abs. 1 BGÖ einzuschränken, aufzuschieben oder ganz zu verweigern ist (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, 2008, [nachfolgend: Berner Kommentar BGÖ], Art. 7 BGÖ Rz. 1 f.). Darüber hinaus ist dem Schutz der Persönlichkeit bzw. der Privatsphäre Dritter Rechnung zu tragen; amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, sind vor der Einsichtnahme grundsätzlich zu anonymisieren und die Bekanntgabe steht unter dem Vorbehalt eines überwiegenden öffentlichen Interesses (Art. 9 BGÖ i.V.m. Art. 19 [Abs. 1^{bis}] des Bundesgesetzes über den Datenschutz [DSG, SR 235.1]). Die Vermutung des freien Zugangs ist entsprechend widerlegbar. Allerdings führt das Öffentlichkeitsprinzip zu einer Umkehr der

objektiven Beweislast. Diese liegt bei der Behörde; die Behörde hat darzulegen, aus welchen Gründen der Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird (BVGE 2013/50 E. 8.1). Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren (zum Ganzen: Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 3.2).

4.

4.1 Der Beschwerdeführer verlangt die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und den Zugang zu einer "Liste aller bewilligten und gemeldeten im BV PLUS vermerkten Nebenbeschäftigungen der Bundesangestellten". Die Vorinstanz hat das Gesuch abgewiesen. Sie erwog, es liege weder ein amtliches Dokument vor, noch bestehe am angeforderten Zugang ein überwiegendes öffentliches Interesse. Im Folgenden ist zunächst zu prüfen, ob das streitbetreffende Zugangsgesuch in den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des BGÖ fällt (E. 4.2) und sich auf ein amtliches Dokument bezieht (E. 4.3).

4.2 Der Beschwerdeführer hat sein Zugangsgesuch dem EPA eingereicht. Dieses ist eine Verwaltungseinheit der zentralen Bundesverwaltung (E. 1.1) und untersteht somit dem BGÖ. Somit fällt der vorliegende Fall in den persönlichen Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetz (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ; Urteil des BVGer A-4962/2012 vom 22. April 2013 E. 5). Dasselbe gilt hinsichtlich des sachlichen Geltungsbereichs: Eine besondere Verfahrensart zur Eingrenzung des sachlichen Geltungsbereichs gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1-6 BGÖ, bei welchen das Öffentlichkeitsgesetz keine Anwendung fände, ist nicht auszumachen (Urteil des BVGer A-1784/2014 vom 30. April 2015 E. 3.2). Auch ein Vorbehalt von Spezialbestimmungen gemäss Art. 4 BGÖ ist nicht gegeben.

4.3

4.3.1 Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ bezieht sich nur – aber immerhin – auf amtliche Dokumente. Ein amtliches Dokument ist gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist (Bst. a), sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist (Bst. b) und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Bst. c; eingehend: Urteil des BVGer A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 5). Zur Voraussetzung gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. a BGÖ, wonach die Information "auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet" sein muss,

führt der Bundesrat in seiner Botschaft aus, dass sich das Einsichtsgesuch auf ein bereits existierendes amtliches Dokument beziehen müsse. Das Öffentlichkeitsprinzip bezwecke nicht, die Verwaltung zur Erstellung eines noch nicht existierenden Dokuments zu verpflichten (Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung, BBl 2003 1992 [nachfolgend: Botschaft zum BGÖ]; vgl. auch ROBERT BÜHLER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl., 2014, [nachfolgend: Basler Kommentar], Art. 5 BGÖ Rz. 10). Als amtliche Dokumente gelten sodann gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ auch solche, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können, welche die Anforderungen nach Art. 5 Abs. 1 Bst. b und c erfüllen (sog. virtuelle Dokumente; Urteil des BVGer A-1784/2014 E. 4.1 mit weiterem Hinweis).

Unbestritten ist, dass es sich bei der zur Einsicht verlangten Liste nicht um ein amtliches Dokument i.S.v. Art. 5 Abs. 1 BGÖ handelt. Es ist somit im Folgenden zunächst zu prüfen, ob es sich bei der "Liste aller bewilligten und gemeldeten im BV PLUS vermerkten Nebenbeschäftigten der Bundesangestellten" um ein virtuelles Dokument handelt (E. 4.3.2 ff.). Danach ist darzulegen, an wen das Gesuch um Zugang zu dieser Liste zu richten wäre (E. 4.4), da die Zuständigkeit der Vorinstanz von Amtes wegen abzuklären ist. Sodann ist zu ermitteln, ob der Zugang zu dieser Liste zu gewähren ist (E. 5).

4.3.2 Der EDÖB führt in seiner Empfehlung vom 5. Juni 2014 – auf welche sich der Beschwerdeführer beruft – im Wesentlichen aus, dass die verlangten Listen zwar noch nicht existieren würden, mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ aber aus bereits aufgezeichneten Informationen erstellbar seien. Die Anzahl an erwarteten Arbeitsstunden sei höchstens ein Indiz zur Beurteilung, ob noch von einem einfachen elektronischen Vorgang ausgegangen werden könne. Vorliegend sei der erwartete Aufwand von zwei Arbeitstagen in Anbetracht des grossen Volumens an Informationen nicht übermässig hoch und deshalb von einem einfachen elektronischen Vorgang auszugehen (vgl. Sachverhalt Bst. D).

Die Vorinstanz erwog demgegenüber in ihrer Verfügung vom 13. Oktober 2014, dass – unter Berücksichtigung des zeitlichen Aufwandes für die Erstellung der vom Gesuchsteller gewünschten Liste und der Anhörungen gemäss Art. 11 BGÖ – die Kriterien für die Erstellung eines Dokuments

mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ nicht mehr erfüllt seien (vgl. Sachverhalt Bst. F).

4.3.3 Der Gesetzgeber hat Art. 5 Abs. 2 BGÖ mit der Absicht eingefügt, den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu ermöglichen, die durch elementare Computermanipulationen hergestellt werden können und in diesem Sinne latent vorhanden sind (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1996). Gedacht hat er dabei in erster Linie an elektronische Datenbanken, da in diesen Fällen der zur Einsicht verlangte Auszug als Dokument nicht existiert, die vorhandene Software jedoch darauf ausgerichtet ist, solche Auszüge zu generieren. Dass hierfür ein Knopfdruck genügen muss, lässt sich weder dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 BGÖ noch den Materialien entnehmen. Der Bundesrat hat hierzu in seiner Botschaft zum BGÖ lediglich festgehalten, der Begriff des einfachen elektronischen Vorgangs beziehe sich auf den Gebrauch durch einen durchschnittlichen Benutzer und könne deshalb durch die fortschreitende technische Entwicklung Änderungen erfahren (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1996; KURT NUSPLIGER, Berner Kommentar BGÖ, Art. 5 BGÖ Rz. 24). Daraus ist zu folgern, dass der für die Generierung eines Dokumentes im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ erforderliche Vorgang durchaus mehrere Arbeitsschritte umfassen kann, solange ein gewöhnlicher Benutzer ohne spezielle Computerkenntnisse das gewünschte Dokument hierdurch aus vorhandenen Informationen generieren kann (zum Ganzen: Urteil des BVGer A-3363/2012 vom 22. April 2013 E. 3.5.1).

Wie viel Zeit ein solcher Vorgang beanspruchen darf, um noch von Art. 5 Abs. 2 BGÖ erfasst zu werden, beurteilt sich aufgrund der Zielsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes, das Vertrauen und das Verständnis der Öffentlichkeit für die Verwaltung zu fördern, indem dem Einzelnen ein subjektives und durchsetzbares Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährt wird (vgl. Art. 1 und 6 BGÖ; BVGE 2011/52 E. 3, BGVE 2011/53 E. 6; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1973 f.; STEPHAN C. BRUNNER, Berner Kommentar BGÖ, Art. 1 BGÖ Rz. 7 ff.). Ansonsten ist jeweils aufgrund der Umstände des Einzelfalles zu entscheiden, ob der Aufwand, um ein Dokument aus vorhandenen elektronischen Daten zu generieren, als einfacher Vorgang im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ einzustufen ist (zum Ganzen: Urteil des BVGer A-3363/2012 vom 22. April 2013 E. 3.5.2 mit weiteren Hinweisen).

4.3.4 Die Vorinstanz geht davon aus, dass bei der Beurteilung, ob ein virtuelles Dokument gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ vorliegt, auch der Aufwand für

die (allenfalls) erforderliche Anhörung gemäss Art. 11 BGÖ mit zu berücksichtigen ist. Beim einfachen elektronischen Vorgang handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der gemäss Botschaft zum BGÖ durch den Gesetzgeber primär mit Blick auf elektronische Datenbanken eingefügt wurde (vgl. E. 4.3.3). Nach dem klaren Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 BGÖ ist jedoch einzig der Aufwand für das Erstellen des Dokuments und nicht der (gesamte) Aufwand für die Beurteilung eines Zugangsgesuchs zu berücksichtigen; die Rede ist vom Aufwand für die Erstellung des Dokumentes bzw. dem elektronischen Vorgang und nicht vom Aufwand für eine allfällige Anhörung. Eine Anhörung hat gemäss Art. 11 BGÖ ja auch gerade erst zu erfolgen, wenn das Gesuch sich auf ein amtliches Dokument, das Personendaten enthält, bezieht (ALEXANDRE FLÜCKIGER, Berner Kommentar BGÖ, Art. 11 BGÖ Rz. 5); ein amtliches Dokument muss demnach bereits bestehen. Sodann ist die Anhörung nach Art. 11 BGÖ im dritten Abschnitt unter dem Titel «Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten» geregelt. Im Übrigen gibt die Vorinstanz in ihrer Verfügung vom 13. Oktober 2014 selber an, dass die Zeit für die Bereinigung der Daten nicht zum Aufwand für die Erstellung der Liste hinzugerechnet werden dürfe und somit letztlich für die "reine Erstellung" der Liste aus dem BV PLUS lediglich ein Aufwand von ein bis zwei Stunden nötig wäre (amtl. Akten Nr. 7, S. 4). Im Übrigen wird ohnehin – wie in E. 4.4 und E. 5 zu zeigen sein wird – eine Anhörung nur in sehr beschränktem Mass erforderlich sein. Die vom Beschwerdeführer verlangte Information liegt somit in Form eines virtuellen Dokumentes nach Art. 5 Abs. 2 BGÖ vor.

4.4 Zu klären ist sodann, ob der Beschwerdeführer das Gesuch um Zugang zum virtuellen Dokument zurecht an die Vorinstanz richtete bzw. diese zum Entscheid zuständig war. In ihrer Vernehmlassung vom 21. Januar 2015 legt die Vorinstanz selber dar, soweit das Zugangsgesuch Daten von Angestellten anderer Verwaltungseinheiten betreffe, sei sie dafür sachlich gar nicht zuständig gewesen.

4.4.1 Gemäss Art. 10 Abs. 1 BGÖ ist das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten an die Behörde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die nicht dem BGÖ unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in seinem Urteil A-931/2014 vom 9. Dezember 2014 ausführlich zu der Frage geäußert, welche Behörde für die Beurteilung eines Gesuchs um Einsicht in ein virtuelles Dokument zuständig ist. Die Auslegung des Begriffs "Erstellen" eines Dokuments im Sinne von Art. 10 Abs. 1 BGÖ ergab, dass ein Mindestmass an geistiger Tätigkeit der Mitarbeitenden der betreffenden Behörde und einen eigenen

Inhalt erfordere und nicht bloss einen technischen Vorgang voraussetze. Der Ausdruck einer Zusammenstellung von bereits vorhandenen elektronischen Daten einer anderen Behörde oder deren automatische Generierung stelle nicht die Erstellung eines amtlichen Dokuments in diesem Sinn dar. Das amtliche Dokument sei vielmehr bereits von der anderen Behörde anlässlich der Aufzeichnung der Daten erstellt worden. Letztere bleibe demnach – als Erstellerin des Dokuments im Sinn von Art. 10 Abs. 1 BGÖ – für entsprechende Zugangsgesuche zuständig (vgl. hierzu ausführlich: Urteil des BVGer A-931/2014 vom 9. Dezember 2014 E. 5.2 mit weiteren Hinweisen).

4.4.2 Gemäss Art. 10 Abs. 2 Bst. e der Organisationsverordnung vom 17. Februar 2010 für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD, SR 172.215.1) trägt das EPA die Verantwortung für ein informatikgestütztes Personalinformations- und -bewirtschaftungssystem in der gesamten Bundesverwaltung (BV PLUS). Laut Verordnung vom 26. Oktober 2011 über den Schutz von Personendaten des Bundespersonals (BPDV, SR 172.220.111.4) ist das EPA für das BV PLUS verantwortlich, wobei die Verwaltungseinheiten, die das BV PLUS anwenden, für die Bearbeitung der von diesem in ihrem Zuständigkeitsbereich verwalteten Daten verantwortlich sind; vorbehalten bleibt die Verantwortung der Departemente für ihre Fachdienstleistungszentren Personal. Die verantwortlichen Stellen sorgen für die Richtigkeit der Daten (Art. 15 Abs. 1 und 2 BPDV). Die Personaldienste, die Fachdienstleistungszentren Personal, die Finanzdienste und die für den technischen Support verantwortlichen Dienststellen bearbeiten die Daten im BV PLUS für die Erfüllung ihrer Aufgaben nach Art. 27a Abs. 1 BPG (Art. 10 Abs. 1 BPDV). Die Daten bzgl. Nebentätigkeiten können jedoch lediglich von den Personaldiensten und den Fachdienstleistungszentren Personal mutiert werden, wobei das EPA (genauer das Competence Center Human Resources [CCHR]) nur den Support pflegt und allenfalls mit einem schriftlichen Auftrag der Verwaltungseinheit solche Daten mutieren darf (Art. 8 i.V.m. Art. 10 Abs. 4 und Anhang 1 BPDV). Somit ergibt sich, dass die Vorinstanz zwar für das BV PLUS verantwortlich ist und den Support pflegt, die einzelnen Verwaltungseinheiten jedoch selber die Daten bearbeiten bzw. durch ihre Personaldienste und die Fachdienstleistungszentren Personal für die Richtigkeit zu sorgen haben und diese letztlich mutieren können.

4.4.3 Nach dem Gesagten kann das blosses Generieren einer Liste mit den Nebenbeschäftigungen aller Bundesangestellten nicht als Herstellen eines amtlichen Dokuments i.S.v. von Art. 10 Abs. 1 BGÖ verstanden werden.

Die Vorinstanz könnte die umstrittene Liste mit technischen Mitteln abrufen, ohne jedoch (mit Ausnahme der Daten über die Mitarbeiter der Vorinstanz selber) einen eigenen Inhalt beizutragen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die anderen Bundesämter bzw. die jeweils zuständigen Verwaltungseinheiten die Herrschaft über diese Daten haben. Die Vorinstanz wäre vorliegend zudem kaum in der Lage, Erklärungen zu den Daten abzugeben oder deren Überprüfung zu veranlassen (soweit es sich nicht um Daten der Angestellten der Vorinstanz selbst handelt). Die Vorinstanz war somit nicht die zuständige Behörde für die Beurteilung des Gesuchs um Zugang zu einer "Liste aller bewilligten und gemeldeten im BV PLUS vermerkten Nebenbeschäftigungen der Bundesangestellten", soweit es sich nicht um Daten der eigenen Angestellten handelt; es hätte insoweit auf das Zugangsgesuch bzgl. der Daten anderer Bundesämter nicht eintreten dürfen (vgl. zum Ganzen: Urteil des BVGer A-931/2014 vom 9. Dezember 2014 E. 5.3 und E. 5.5).

Was die Daten der bewilligten und gemeldeten im BV PLUS vermerkten Nebenbeschäftigungen der Angestellten des EPA selbst anbelangt, ist anzunehmen, dass die Vorinstanz Daten bearbeitet bzw. durch ihren Personaldienst und das Dienstleistungszentrum Personal überprüfen und mutieren hat lassen. In Bezug auf diese Daten ist unzweifelhaft, dass diese Dokumente von der Vorinstanz im Sinne von Art. 10 BGÖ hergestellt worden sind und die Vorinstanz deshalb für die Behandlung eines Gesuchs um Einsicht in die Liste zuständig war. Zusammenfassend war die Vorinstanz somit zum Erlass der angefochtenen Verfügung nur teilweise sachlich zuständig.

4.4.4

4.4.4.1 Die (teilweise) sachliche Unzuständigkeit einer Behörde stellt einen Nichtigkeitsgrund dar, es sei denn, der verfügenden Behörde komme auf dem betreffenden Gebiet allgemeine Entscheidungsgewalt zu. Weiter kann das Gebot der Rechtssicherheit der Annahme der Nichtigkeit entgegenstehen. Die Nichtigkeit eines Verwaltungsakts ist jederzeit und von sämtlichen rechtsanwendenden Behörden von Amtes wegen zu beachten (vgl. BGE 129 V 485 E. 2.3, BGE 127 II 32 E. 3g; ULRICH HÄFELIN et al., Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage 2010, Rz. 961; vgl. auch BVGE 2008/59 E. 4.2; Urteil des BVGer A-11/2012 vom 26. März 2013 E. 4.4 ff.; zum Ganzen: Urteil des BVGer A-916/2014 vom 4. Dezember 2014 E. 1.4.3 mit weiterem Hinweis). Eine generelle Entscheidungsgewalt liegt dann vor, wenn

die Behörde in der betreffenden Materie regelmässig zum Erlass von Verfügungen befugt ist und deshalb die im konkreten Fall fehlende Zuständigkeit nicht offensichtlich oder leicht erkennbar ist (THOMAS FLÜCKIGER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2009, Art. 7 VwVG Rz. 43).

4.4.4.2 Die Vorinstanz untersteht dem BGÖ und ist somit im betreffenden Sachbereich – also dem Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss BGÖ – regelmässig zum Erlass von Verfügungen befugt. Sie ist zudem für das BV PLUS verantwortlich (E. 4.4.2). Die vorliegend fehlende sachliche Zuständigkeit für den Zugang zu den Daten aller Bundesangestellten war deshalb nicht offensichtlich oder leicht erkennbar. Die angefochtene Verfügung erweist sich demnach nicht als (teilweise) nichtig.

4.4.5 Zusammenfassend ist keine Nichtigkeit der angefochtenen Verfügung gegeben. Die Vorinstanz hätte indessen mit Bezug auf die Daten der anderen Bundesämter auf das Zugangsgesuch mangels Zuständigkeit nicht eintreten dürfen. Die angefochtene Verfügung ist folglich betreffend die Zugangsverweigerung hinsichtlich dieser Daten von vornherein aufzuheben. Was den Zugang zu einer Liste aller Nebenbeschäftigten von Angestellten der Vorinstanz selbst anbelangt, hat die Vorinstanz ihre Zuständigkeit jedoch zu Recht bejaht. Nachfolgend bleibt somit zu prüfen, ob die Vorinstanz das Gesuch insofern zu Recht abgewiesen hat oder ob nicht vielmehr der Zugang zu den betreffenden Nebenbeschäftigten der Angestellten der Vorinstanz zu gewähren ist (E. 5).

5.

5.1 Im vorliegenden Fall verlangt der Beschwerdeführer mit seiner Beschwerde Zugang zu Personendaten von Angestellten der Bundesverwaltung. Zunächst ist deshalb auf die Besonderheiten im Zusammenhang mit dem Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten enthalten, einzugehen.

5.1.1 Amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, sind nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Dabei sind unter Personenangaben alle Angaben zu verstehen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbar Person beziehen (vgl. Art. 3 Bst. a DSGVO). Anonymisierung bedeutet, die Personendaten zu entfernen oder soweit unkenntlich zu machen, dass eine Reidentifizierung ohne unverhältnismässigen Aufwand vernünftigerweise nicht mehr möglich ist (BVGE

2011/52 E. 7.1; AMMANN/LANG, in: Passadelis/Rosenthal/Thür [Hrsg.], Datenschutzrecht, 2015, § 25 Rz. 25.60; ISABELLE HÄNER, Basler Kommentar, Art. 9 BGÖ Rz. 5 mit Hinweisen; zum Ganzen: Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.1). Dabei ist die Anonymisierungspflicht keine absolute: Amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, sind "nach Möglichkeit" zu anonymisieren (hierzu ausführlich: Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.1). Bezieht sich ein Zugangsgesuch auf bestimmte Personendaten, ist eine Anonymisierung (bereits) in tatsächlicher Hinsicht nicht möglich, da gerade der Zugang zu den betreffenden Personendaten verlangt wird, deren Anonymisierung in Frage steht (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2016; AMMANN/LANG, a.a.O., § 25 Rz. 25.62 mit Hinweisen).

5.1.2 Zugangsgesuche, die sich auf amtliche Dokumente beziehen, welche nicht anonymisiert werden können, sind nach Art. 19 DSG zu beurteilen. Dabei richtet sich gemäss Art. 9 Abs. 2 BGÖ das Zugangsverfahren weiterhin nach dem BGÖ. Gemäss Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG – es ist nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht, dass vorliegend die Voraussetzungen für eine Bekanntgabe von Personendaten nach Art. 19 Abs. 1 DSG erfüllt sind – darf die Behörde gestützt auf das BGÖ Personendaten bekannt geben, wenn die betreffenden Daten im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe stehen (Bst. a) und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b). Die erstgenannte Voraussetzung trägt dem Zweckbindungsgebot Rechnung und ergibt sich für das Öffentlichkeitsprinzip bereits aus der Definition des Begriffs "amtliches Dokument" in Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ. Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Abwägung der berührten Interessen im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung (BVGE 2014/42 E. 7.1; JENNIFER EHRENSPERGER, Basler Kommentar, Art. 19 DSG Rz. 45; MARKUS SCHERER, Öffentlichkeit und Geheimhaltung in der Verwaltung, in: Epiney/Hobi [Hrsg.], Die Revision des Datenschutzgesetzes, 2009, S. 88–90). Sodann dürfen Stammdaten, also Name, Vorname, Adresse und Geburtsdatum einer Person auch bekannt gegeben werden, wenn die Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 1 DSG nicht erfüllt sind (Art. 19 Abs. 2 DSG). Ebenso wie die Bekanntgabe von Personendaten gestützt auf Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG steht jedoch auch die Bekanntgabe von Stammdaten unter dem Vorbehalt einer Interessenabwägung im Einzelfall (Art. 19 Abs. 4 Bst. a DSG; EHRENSPERGER, Basler Kommentar, Art. 19 DSG Rz. 49). Für die Beurteilung des vorliegenden Zugangsgesuchs, welches sich unter anderem auf die Namen von Mitarbeitenden des EPA bezieht, ergeben sich

daher aus Art. 19 Abs. 2 DSG keine weitergehenden Ansprüche (zum Ganzen: Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.2).

5.1.3

5.1.3.1 Im Rahmen der Interessenabwägung gemäss Art. 19 Abs. 1^{bis} Bst. b DSG hat die Behörde – der Zweckbestimmung des DSG entsprechend – stets das Interesse der betroffenen Person am Schutz ihrer Privatsphäre bzw. ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu beachten. Diese privaten Interessen sind im Einzelfall zu gewichten und schliesslich den öffentlichen Interessen an einer Bekanntgabe gegenüber zu stellen. Die Gewichtung hat hierbei insbesondere anhand der Art der in Frage stehenden Daten, der Funktion bzw. Stellung der betroffenen Person sowie möglicher Konsequenzen der Bekanntgabe zu erfolgen. Im Allgemeinen lässt sich anhand der Rechtsprechung und in Übereinstimmung mit der Lehre festhalten, dass der Geheimhaltung besonders schützenswerter Personendaten i.S.v. Art. 3 Bst. c DSG erhebliches Gewicht beikommt und eine Bekanntgabe kaum je in Betracht kommen dürfte (zum Ganzen: Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.2 mit weiteren Hinweisen). Aus Gründen der Rechtssicherheit ist die Liste der besonders schützenswerten Personendaten unter Art. 3 Bst. c DSG abschliessend und es gelten somit nur jene Nebenbeschäftigungen mit Bezug auf eine bestimmte Person als besonders schützenswerte Daten i.S.d. DSG, welche solche enthalten, die unter Art. 3 Bst. c DSG fallen. Es sind dies Daten über (1) die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten; (2) die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Rassenzugehörigkeit; (3) Massnahmen der sozialen Hilfe; (4) administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen. Der Begriff der "besonders schützenswerten Daten" ist insoweit formaler Natur, als die Frage, ob eine Information nach Datenschutzgesetz besonders schützenswert sei, insbesondere nicht davon abhängt, ob sie allenfalls unter den Bestimmungen anderer Gesetze besonders geschützt wird (GABOR P. BLECHTA, Basler Kommentar, Art. 3 DSG Rz. 28 ff.). Der Umstand, dass Art. 27c Abs. 1 Bst. h BPG Nebenbeschäftigungen grundsätzlich als besonders schützenswerte Personendaten aufführt, ist deshalb für die Frage, ob Daten nach Art. 3 Bst. c DSG gegeben sind, nicht von Relevanz.

Hinsichtlich Funktion bzw. Stellung der betroffenen Person ist zu unterscheiden zwischen Personen des öffentlichen Lebens bzw. Verwaltungsangestellten in höheren Führungsfunktionen, hierarchisch nachgeordneten

Verwaltungsangestellten und privaten Dritten. Verwaltungsangestellte können sich mit Blick auf die öffentlichen Aufgaben, welche sie erfüllen oder an deren Erfüllung sie mitwirken, grundsätzlich nicht im selben Mass auf ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung berufen wie private Dritte; ihren, dem Zugang entgegenstehenden privaten Interessen kommt grundsätzlich weniger Gewicht bei, als wenn die Personendaten privater Dritter in Frage stehen. Es ist jedoch zu unterscheiden: Verwaltungsangestellte in höheren Führungsfunktionen müssen sich – je nach Gewicht der öffentlichen Interessen an einer Bekanntgabe der Daten – unter Umständen sogar die Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten gefallen lassen. Bei hierarchisch nachgeordneten Verwaltungsangestellten wird dies kaum je der Fall sein. Diese haben aber grundsätzlich damit zu rechnen, dass bekannt wird, wer beispielsweise in amtlicher Funktion wie gehandelt oder eine bestimmte Meinung vertreten hat bzw. wer ein bestimmtes Dokument verfasst hat oder für ein bestimmtes Geschäft zuständig war. In jedem Fall steht jedoch die Bekanntgabe von Personendaten unter dem Vorbehalt überwiegender Nachteile für die betroffene Person (zum Ganzen: Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.2 mit weiteren Hinweisen; zum Verhältnis von Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1^{bis} Bst. b DSG und Art. 7 Abs. 2 BGÖ vgl. Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.3 mit weiteren Hinweisen).

5.1.3.2 Auf Seiten der nach dem Wortlaut von Art. 19 Abs. 1^{bis} Bst. b DSG für eine Bekanntgabe geforderten öffentlichen Interessen steht das Interesse an einer transparenten Verwaltung (vgl. BRUNNER/FLÜCKIGER, Nochmals: Der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten enthalten, in: Jusletter vom 4. Oktober 2010, Rz. 5). Diesem kommt jedoch nicht in jedem Fall dasselbe Gewicht zu. Vielmehr sind bei der Gewichtung im Hinblick auf die geforderte Interessenabwägung Sinn und Zweck des BGÖ zu beachten; gemäss Art. 1 BGÖ bezweckt das Öffentlichkeitsprinzip, die Entscheidungsprozesse der Verwaltung transparent zu machen und (so) eine Kontrolle über die Verwaltung zu ermöglichen (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1976; vgl. zudem BGE 139 I 129 E. 3.6). Als Kriterium kann hierbei die Bedeutung der Materie hinzugezogen werden; je grösser die politische oder gesellschaftliche Bedeutung eines bestimmten Aufgabenbereiches ist, desto eher rechtfertigt sich ein Zugang zu den Dokumenten. So hat das Bundesverwaltungsgericht zum öffentlichen Interesse ausgeführt, wenn etwa im Zusammenhang mit dem Erlass einer Verfügung um Bekanntgabe der Namen jener Verwaltungsangestellten ersucht werde, welche mit dem betreffenden Geschäft befasst waren, ein erhebliches öffent-

liches Interesse an der Bekanntgabe nur hinsichtlich jener Verwaltungsangestellten bestehen könne, welche massgebend an einem Geschäft mitgewirkt haben, etwa beratend oder instruierend. Dem Interesse, die Namen auch derjenigen Verwaltungsangestellten zu kennen, welche lediglich in untergeordneter Weise, d.h. ohne massgebenden Einfluss auf die Entscheidung an einem bestimmten Geschäft gearbeitet haben, vermöge demgegenüber grundsätzlich kein erhebliches Gewicht beizukommen; es sei nicht (ohne Weiteres) ersichtlich, inwiefern eine solche Bekanntgabe der Transparenz und der Kontrolle der Verwaltung dienen würde (Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.2). Zum (allgemeinen) Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung können weitere besondere Informationsinteressen der Öffentlichkeit treten. Zu nennen ist etwa das Interesse im Zusammenhang mit wichtigen Vorkommnissen oder wenn die betroffene (private) Person zu einer dem BGÖ unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung steht, aus welcher ihr bedeutende Vorteile erwachsen. Sodann kann der Schutz spezifischer öffentlicher Interessen, so insbesondere der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit, den Zugang rechtfertigen (vgl. Art. 6 Abs. 2 VBGÖ; Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.2 mit weiteren Hinweisen; HÄNER, Basler Kommentar, Art. 7 BGÖ Rz. 61–65 und Art. 9 BGÖ Rz. 13).

5.2

5.2.1 Vorliegend verneinte die Vorinstanz ein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang unter anderem mit dem Argument, ein solches einzig und alleine mit der Kontrollfunktion durch die Öffentlichkeit zu rechtfertigen käme einem "Freipass zur Veröffentlichung sämtlicher Personendaten" gleich. Es werde übersehen, dass bereits Kontrollinstanzen – wie amts- und departementsinterne Kontrollinstanzen, die Eidgenössische Finanzkontrolle, parlamentarische Kommissionen mit Aufsichtsaufgaben – und ein Bewilligungsverfahren für Nebenbeschäftigungen gemäss Art. 91 BPV vorhanden seien. Die Gewichtung der Kontrollfunktion der Öffentlichkeit sei demnach zu relativieren. Ohnehin sei ein erhebliches öffentliches Interesse – wenn überhaupt – auch nur bezüglich der höchsten Angestellten der Bundesverwaltung auszumachen und es ergebe sich weder aus dem BGÖ noch aus dem Bundespersonalrecht, dass die Nebenbeschäftigungen grundsätzlich publik seien. Schliesslich sei abzuwägen zwischen den berührten privaten Interesse und dem öffentlichen Interesse an einer Bekanntgabe der Personendaten (vgl. Sachverhalt Bst. F und H).

5.2.2 Der Beschwerdeführer hat allgemein Zugang zu einer "Liste aller bewilligten und gemeldeten im BV PLUS vermerkten Nebenbeschäftigungen der Bundesangestellten" ersucht, wobei er ein besonderes Informationsinteresse oder ein spezifisches öffentliches Interesse i.S.v. Art. 6 Abs. 2 VBGÖ nicht geltend macht und ein solches auch nicht ohne weiteres ersichtlich ist. Auf Seiten des öffentlichen Interesses am Zugang zu der Liste mit den Namen und Nebenbeschäftigungen der Mitarbeitenden der Vorinstanz verbleibt somit jenes an der Öffentlichkeit der Verwaltung. Laut Art. 23 BPG können die Ausführungsbestimmungen die Ausübung bestimmter Tätigkeiten und öffentlicher Ämter von einer Bewilligung abhängig machen, soweit sie die Erfüllung der Aufgaben zu beeinträchtigen vermögen. In Art. 91 BPV wurde das Bewilligungsverfahren für die Bundesverwaltung sodann näher geregelt: Eine Bewilligung ist notwendig, wenn die Nebenbeschäftigung die Angestellten in einem Umfang beanspruchen, der die Leistungsfähigkeit im Arbeitsverhältnis mit dem Bund vermindern kann (Abs. 2 Bst. a) oder wenn aufgrund der Art der Tätigkeit die Gefahr eines Konfliktes mit den dienstlichen Interessen besteht (Abs. 2 Bst. b). Normziel von Art. 23 BPG ist letztlich die Sicherstellung der Vereinbarkeit der Nebenbeschäftigung mit der im konkreten Arbeitsverhältnis zu verrichtenden Arbeit (PETER HELBLING, in: Portmann/Uhlmann [Hrsg.], Bundespersonalgesetz, 2013, Art. 23 BPG Rz. 26). Als gesetzliche Grundlage für die Beschränkung der Nebenbeschäftigung der Bundesangestellten wollen diese Bestimmungen doch allgemein die volle Leistungsfähigkeit und Arbeitskraft des Personals für den Bund erhalten, die Unabhängigkeit und Glaubhaftigkeit der Amtsführung sicherstellen und Interessenskonflikte zwischen Bund, seinem Personal und Dritten vorbeugen (BVGE 2014/33 E. 4). Es besteht somit ein erhebliches öffentliches Interesse an der korrekten Handhabung der Regelung zu den Nebenbeschäftigungen und damit auch an der Bekanntgabe der verlangten Information.

5.2.3

5.2.3.1 Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts ergibt eine Interessenabwägung für Verwaltungsangestellte in höheren Führungsfunktionen, die sich nach der Rechtsprechung unter Umständen sogar die Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten gefallen lassen müssen (vgl. E. 5.1.3.1), ein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang der vom Beschwerdeführer verlangten Informationen. Bei diesem Kreis der Verwaltungsangestellten, welche grundsätzlich über eine grössere Entscheidungskompetenz verfügen, ist es von erhöhter Relevanz, die betreffenden Namen der Funktionsträger und deren Nebenbeschäftigung zu

kennen, damit eine effektive Kontrolle der Bewilligungspraxis über die Nebenbeschäftigungen erfolgen kann. Auf die Offenlegung der Namen kann nur verzichtet werden, wenn deren Zugänglichmachung für den betroffenen Verwaltungsangestellten überwiegende Nachteile hätte oder mit hoher Wahrscheinlichkeit haben könnte (vgl. HÄNER, Basler Kommentar, Art. 9 BGÖ Rz. 8). Vorliegend ist – soweit der Sachverhalt erstellt ist – nicht ersichtlich, dass mit der Bekanntgabe der Namen und Nebenbeschäftigungen konkrete nachteilige Folgen bzw. mehr als geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenzen für die Verwaltungsangestellten in höheren Führungsfunktionen verbunden wären (BGE 133 II 209 E. 2.3.3; HÄNER, Basler Kommentar, Art. 7 BGÖ Rz. 60). Diesbezüglich sind indessen die jeweiligen Personen vorgängig anzuhören (Art. 11 BGÖ; vgl. BHEND/SCHNEIDER, Basler Kommentar, Art. 11 BGÖ Rz. 5 ff.). Erst danach kann eine individuelle Interessenabwägung im konkreten Einzelfall vorgenommen werden. Die Stellungnahme der Betroffenen ist insofern ein wesentliches Element der Entscheidungsfindung (vgl. Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.4).

5.2.3.2 Was hingegen die hierarchisch nachgeordneten Verwaltungsangestellten angeht, ist das öffentliche Interesse am Zugang zu den verlangten Informationen geringer zu werten. Im Vergleich zu den Verwaltungsangestellten in höheren Führungsfunktionen weisen sie weniger Einfluss auf die massgebenden Entscheidungen in der Verwaltung auf und allfällige Konflikte mit Nebenbeschäftigungen müssten deshalb auch geringere Auswirkungen haben. Zwar haben diese Verwaltungsangestellten grundsätzlich auch damit zu rechnen, dass bekannt gemacht wird, wer in amtlicher Funktion wie gehandelt oder welche Meinung vertreten hat (E. 5.1.3.1), nicht jedoch, dass ihre Namen und ihre bewilligten und gemeldeten im BV PLUS vermerkten Nebenbeschäftigungen bekannt gegeben werden. Die vorinstanzliche Beschränkung des Zugangs erweist sich hinsichtlich der nachgeordneten Verwaltungsangestellten somit grundsätzlich als gerechtfertigt. Die Vorinstanz hat jedoch das Verhältnismässigkeitsprinzip zu achten und im Fall einer gerechtfertigten Beschränkung des Zugangs die mildeste, das Öffentlichkeitsprinzip am wenigsten beeinträchtigende Massnahme zu wählen (BGE 133 II 209 E. 2.3.3). Zwar möchte der Beschwerdeführer mit seinem Zugangsgesuch gerade erfahren, welche Person, welcher zu meldenden und zu bewilligenden Nebenbeschäftigung nachgeht und verlangt deshalb insoweit eine nicht anonymisierte Auskunft. Wie oben ausgeführt (E. 5.2.2) bezweckt er damit die Prüfung, ob die Regeln zu den Nebenbeschäftigungen korrekt gehandhabt werden. Als milderer Mittel,

um dem Zugangsgesuch so gut wie möglich zu entsprechen, kommt deshalb durchaus eine anonymisierte Auskunft mit den nachstehenden Angaben in Frage. Dem Beschwerdeführer ist Zugang zu einem Auszug aus dem BV PLUS zu gewähren, der die Funktion und den Beschäftigungsgrad des einzelnen Verwaltungsangestellten sowie die Art seiner bewilligten Nebenbeschäftigung enthält. Allfällige Namen von Arbeitgebern der Nebenbeschäftigung sind (ebenfalls) zu anonymisieren. Ein solcher Auszug aus dem BV PLUS ermöglicht grundsätzlich dennoch – trotz fehlender Namensangabe – die Prüfung, ob die betreffenden Angestellten nicht in einem übermässigen Umfang durch die Nebenbeschäftigung beansprucht werden oder ein allfälliger Interessenkonflikt vorliegen könnte. Im Weiteren kann davon ausgegangen werden, dass ein solcher Auszug aus der elektronischen Datenbank ebenfalls – wie bereits die vom Beschwerdeführer verlangte Liste – durch einen einfachen elektronischen Vorgang generierbar ist, da bloss die Namensangabe des Verwaltungsangestellten weggelassen und dafür seine Funktion und Beschäftigungsgrad angefügt werden. Die betreffende Information liegt damit auch in Form eines virtuellen Dokumentes nach Art. 5 Abs. 2 BGÖ vor. Ein allfälliger Mehraufwand könnte sich durch die Anonymisierung der Firma der jeweiligen Nebenbeschäftigung ergeben. Dieser Mehraufwand ist indessen hinzunehmen.

5.3

5.3.1 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet gemäss Art. 61 Abs. 1 VwVG in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (ANDRÉ MOSER et al., Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 3.193 ff.). Es ist mit Blick auf den Untersuchungsgrundsatz berechtigt und nach Art. 61 Abs. 1 VwVG sowie aus Gründen der Verfahrensökonomie grundsätzlich verpflichtet, die Entscheidreife soweit möglich selbst herbeizuführen.

5.3.2 Vorliegend sind die Verwaltungsangestellten der Vorinstanz mit höheren Führungsfunktionen zu bestimmen und diese hinsichtlich der möglichen Bekanntgabe ihrer Nebenbeschäftigung anzuhören (E. 5.2.3.1). Dafür ist die Vorinstanz aufgrund ihrer Nähe zur Streitsache offensichtlich besser geeignet als das Bundesverwaltungsgericht (vgl. auch Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.5).

5.3.3 Zusammenfassend ist die Verfügung der Vorinstanz vom 13. Oktober 2014 somit in teilweiser Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und die

Sache im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Betreffend ihre Verwaltungsangestellten mit höheren Führungsfunktionen hat die Vorinstanz eine Anhörung durchzuführen und anschliessend eine konkrete Interessenabwägung im Einzelfall vorzunehmen. Sofern die öffentlichen Interessen am Zugang überwiegen, sind die betreffenden Personen-daten herauszugeben. Mit Bezug auf die hierarchisch nachgeordneten Verwaltungsangestellten hat sie dem Beschwerdeführer die oben beschriebene anonymisierte Liste zugänglich zu machen.

5.4

5.4.1 Der Beschwerdeführer rügt schliesslich, insbesondere die Kosten für die Anhörung der betreffenden Bundesangestellten dürften ihm nicht überwält werden. Zudem käme der von der Vorinstanz in Aussicht gestellte Betrag von über Fr. 200'000.-- für die gesamte Liste einem Einsichtsverbot gleich.

5.4.2 Gemäss Art. 17 Abs. 1 BGÖ wird für den Zugang zu amtlichen Dokumenten in der Regel eine Gebühr erhoben. Keine Gebühren werden erhoben, wenn die Bearbeitung eines Gesuches einen geringen Aufwand erfordert (Abs. 2 Bst. a), für Schlichtungsverfahren gemäss Art. 13 (Abs. 2 Bst. b) und für Verfahren auf Erlass einer Verfügung gemäss Art. 15 (Abs. 2 Bst. c). Der Bundesrat hat die Gebührenpflicht in den Art. 14 ff. VBGÖ sowie im Anhang 1 zur VBGÖ näher geregelt (vgl. Art. 17 Abs. 3 BGÖ). Art. 10 Abs. 4 Bst. a BGÖ verpflichtet den Bundesrat sodann, bei der Regelung des Verfahrens für den Zugang zu amtlichen Dokumenten Rücksicht auf die besonderen Bedürfnisse der Medien zu nehmen. Dies bezieht sich insbesondere auf die Gebührenregelung (BGE 139 I 114 E. 4.1). Gemäss Verordnung beträgt der Stundenansatz für die Prüfung und Vorbereitung von amtlichen Dokumenten grundsätzlich Fr. 100.-- (Ziffer 2 von Anhang 1 der VBGÖ i.V.m. Art. 16 Abs. 1 VBGÖ). Soweit gemäss Art. 14 VBGÖ die Verordnung keine besondere Regelung enthält, gelten die Bestimmungen der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV; SR 172.041.1). Gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. a AllgGebV kann auf eine Gebühr für eine Dienstleistung verzichtet werden, wenn an ihr ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.

Bei Medienschaffenden besteht grundsätzlich die Möglichkeit, die Gebührenerhebung zu reduzieren oder darauf gänzlich zu verzichten, wobei aber auch bei ihnen eine (reduzierte) Gebühr für den Zugang verlangt werden

darf. So wird dem Aufwand für die Bearbeitung eines aufwändigen Gesuchs gebührend Rechnung getragen (Art. 17 Abs. 1 BGÖ; Urteil des BGer 1C_550/2013 vom 19. November 2013 E. 3; Urteil des BVGer A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 4.2.3).

5.4.3 Art. 17 Abs. 2 Bst. a BGÖ hält fest, dass keine Gebühren erhoben werden, wenn die *Bearbeitung* eines Gesuches einen geringen Aufwand erfordert und gemäss VBGÖ beträgt der Stundenansatz für die *Prüfung und Vorbereitung* von amtlichen Dokumenten grundsätzlich Fr. 100.-- (vgl. hiervor). In der Botschaft zum BGÖ ist davon die Rede, dass für Gesuche, die mit einem geringen Aufwand *behandelt* werden können, keine Gebühr zu erheben sei (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2027). Mit Blick auf den Wortlaut der Bestimmung und der allgemeinen Verwaltungspraxis bezieht sich die Gebühr der verfügenden Behörde – vorliegend des EPA – auf das gesamte Verfahren und somit gehört der Zeitaufwand für die Anhörung gemäss Art. 11 BGÖ zur Bearbeitung des Gesuches. Für diese Annahme spricht sodann die Empfehlung der Generalsekretärenkonferenz vom 22. November 2013 über die Erhebung der Gebühren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Laut 2. Abschnitt Ziff. 5 Abs. 1 Bst. b der Empfehlung gehört die Anhörung von Dritten gemäss Art. 11 BGÖ zu dem Zeitaufwand der Prüfung der amtlichen Dokumente, für welchen Gebühren erhoben werden (vgl. Art. 53 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz [RVOG, SR 172.010] und Art. 16 RVOV; vgl. sodann die Empfehlungen des EDÖB vom 30. Januar 2015 in Sachen X gegen armasuisse Rz. 17 und vom 4. Dezember 2012 in Sachen A. und B. gegen Swissmedic Rz. 46, welche diese Auffassung implizit bestätigen).

5.4.4 Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers kann die Vorinstanz nach dem Gesagten auch für den Zeitbedarf, den sie für die Anhörung aufwendet, Gebühren in Rechnung stellen. Da die Vorinstanz lediglich hinsichtlich ihrer eigenen Verwaltungsangestellten in höheren Führungsfunktionen eine Anhörung durchzuführen hat (vgl. E. 5.3.2), wird der Zeitbedarf und damit die Gebühr jedoch von vornherein erheblich tiefer ausfallen, als von ihr ursprünglich in Aussicht gestellt.

Im Weiteren könnte die Vorinstanz auf die Erhebung von Gebühren gänzlich oder teilweise verzichten. Es liegt letztlich im pflichtgemäss ausübenden Ermessen der Vorinstanz, ob sie dem Beschwerdeführer eine Gebühr trotz des relativ grossen Zeitaufwands erlassen oder lediglich in der Höhe kürzen will. Sie hat dabei das Rechtsgleichheitsgebot zu beachten

und auch dem Umstand Rechnung zu tragen haben, dass sich die Kumulation von für sich alleine bescheidenen bzw. tragbaren Gebühren als tatsächliche Zugangsbeschränkung auswirken kann (vgl. Urteil des BGer 1C_550/2013 vom 19. November 2013 E. 3.3).

5.5 Nach dem Gesagten ist die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 13. Oktober 2014 in teilweiser Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und die Angelegenheit zum neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

6.

6.1 Die Verfahrenskosten sind in der Regel der unterliegenden Partei aufzuerlegen. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die angefochtene Verfügung wurde antragsgemäss aufgehoben. Der Umstand, dass die Vorinstanz teilweise zu Unrecht auf das Zugangsgesuch eingetreten ist, darf für den Beschwerdeführer keine Kostenfolge haben. Im Weiteren gilt für die Auferlegung der Verfahrenskosten die Rückweisung an die Vorinstanz bei noch offenem Ausgang grundsätzlich als vollständiges Obsiegen der beschwerdeführenden Partei (BGE 132 V 215 E. 6.1; Urteil des BGer 2D_49/2011 vom 25. September 2012 E. 11.3). Ein offener Ausgang ist indessen vorliegend nur noch beschränkt gegeben. Hinsichtlich der hierarchisch nachgeordneten Verwaltungsangestellten der Vorinstanz ist dies nicht der Fall (vgl. E. 5.2.3.2) und der Beschwerdeführer ist insoweit mit seiner Beschwerde nur teilweise durchgedrungen. In diesem Umfang gilt er als unterliegend. Dem Beschwerdeführer sind die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.-- deshalb ausgangsgemäss zu einem Viertel, ausmachend Fr. 500.--, aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der von dem Beschwerdeführer darüber hinaus geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.-- ist ihm nach Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten. Der Vorinstanz sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

6.2 Dem nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer sind keine verhältnismässig hohen Kosten entstanden, weshalb ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen ist (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen. Die Verfügung der Vorinstanz vom 13. Oktober 2014 wird aufgehoben und die Angelegenheit zum neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'000.-- werden dem Beschwerdeführer im Umfang von Fr. 500.-- auferlegt. Der von dem Beschwerdeführer einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der auferlegten Verfahrenskosten verwendet. Der darüber hinaus geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'500.-- wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. tw; Einschreiben)
- das Generalsekretariat EFD (Gerichtsurkunde)
- den EDÖB (zur Kenntnis, B-Post)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Jürg Steiger

Anna Strässle

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 Rechtschrift 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: