Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-8073/2015

Urteil vom 13. Juli 2016

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richter Jürg Steiger,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiber Matthias Stoffel.

Parteien

A._____,
vertreten durch Urs Marti, Rechtsanwalt, und
Dr. Claude Thomann, Fürsprecher,
Kellerhals Carrard Bern,
Effingerstrasse 1, Postfach 6916, 3001 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

B._____**,**
Bundeshausredaktor, SonntagsZeitung,
(…)
Beschwerdegegner,

X._____**,**
(…),
Vorinstanz.

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten nach BGÖ.

Sachverhalt:

A.
Das X._____ publizierte am (…) auf der Website des Bundes eine Medienmitteilung mit dem Titel „Resultate der Administrativuntersuchung beim Y._____“. Der Schlussbericht betreffend die „Administrativuntersuchung im Zusammenhang mit Vorwürfen an den A._____“ vom (…) wurde nicht veröffentlicht.

B.
Mit E-Mail vom 11. Oktober 2013 wandte sich B._____ an das X._____ und ersuchte um Zugang zum Schlussbericht. Mit selbigem Anliegen gelangten am 9. sowie 21. Oktober 2013 zwei weitere Personen an das X._____.

C.
Von den durch das X._____ in der Folge angehörten betroffenen Personen sprachen sich A._____, C._____ sowie zwei weitere Personen gegen eine teilweise Offenlegung des Schlussberichts aus. Mit Schreiben vom 6. November 2013 stellte das X._____ den Gesuchstellern einen beschränkten Zugang in Aussicht, wobei die „Personendaten“ weitestgehend abgedeckt würden. Selbige Absicht bekundete das X._____ gleichentags den sich dagegen verwehrenden Drittpersonen.

D.
Am 25. bzw. 26. November 2013 stellten die vier angehörten Personen beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) je einen Schlichtungsantrag. Im Rahmen einzeln durchgeführter Schlichtungsverhandlungen im April 2015 passte das X._____ seinen Anonymisierungsvorschlag an, wodurch mit zwei der betroffenen Personen eine Einigung erzielt werden konnte. Die Differenzen mit A._____ und C._____ liessen sich dagegen weder unter Mitwirkung des EDÖB noch bei den weiteren Verhandlungen mit dem X._____ beilegen. Letzteres dokumentierte den EDÖB mit Schreiben vom 23. September 2015 wunschgemäss über die bilateralen Bemühungen und legte den von A._____ und C._____ eingereichten Anonymisierungsvorschlag vom 7. bzw. 13. Juli 2015 zu den Akten. Auf entsprechende Nachfrage des EDÖB im September 2015 zogen zwei Gesuchsteller ihr Zugangsgesuch zurück, während B._____ daran festhielt.

E.
Mit Empfehlung vom 14. Oktober 2015 befand der EDÖB, das öffentliche

Interesse am Zugang zum Schlussbericht überwiege jenes der Beteiligten am Schutz ihrer Privatsphäre. Die vom 30. April 2015 datierende Fassung trage den Interessen der an ihn gelangten Personen gebührend Rechnung, während der Vorschlag von A._____ und C._____ zu weit gehe. Verwaltungsangestellte in höherer Führungsfunktion könnten keinen umfassenden Persönlichkeitsschutz geltend machen und müssten eine weitergehende Beeinträchtigung ihrer Privatsphäre hinnehmen. In Bezug auf die Personendaten weiterer im Schlussbericht erwähnter Verwaltungsangestellter gelte es alsdann die entsprechende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu berücksichtigen. Zudem seien auf Seite eins des Berichts die Personendaten des Anwaltsbüros und der Ersteller des Berichts offenzulegen.

F.
Mit Eingabe vom 20. bzw. 22. Oktober 2015 gelangten A._____ und C._____ an das X._____ und ersuchten um Erlass einer Verfügung. Diese erging am 12. November 2015. Das X._____ hielt darin in Übereinstimmung mit der Empfehlung des EDÖB an der teilweisen Gewährung des Zugangs zum Schlussbericht gemäss Fassung vom 30. April 2015 fest und erklärte, auch die Personendaten des Anwaltsbüros sowie der Ersteller des Berichts offenzulegen. In Berufung auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sah es sodann davon ab, Personendaten weiterer Verwaltungsangestellter bekannt zu geben, da ein erhebliches Risiko von Persönlichkeitsverletzungen bestehe und der Informationsgewinn gleichzeitig gering ausfallen würde.

G.
Gegen diese Verfügung des X._____ (Vorinstanz) erhebt A._____ (Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 11. Dezember 2015 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, die Verfügung sei aufzuheben und der Zugang zum Schlussbericht vom (…) vollumfänglich zu verweigern. Bereits aufgrund der unzureichenden Begründung der angefochtenen Verfügung dränge sich deren Aufhebung auf. Zudem falle die Abwägung zwischen den öffentlichen und privaten Interessen zu seinen Gunsten aus und stehe der Herausgabe des Berichts entgegen.

H.
Die Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung vom 4. März 2016 an der angefochtenen Verfügung fest und verweist auf ihre Stellungnahme vom 24. Januar 2014 gegenüber dem EDÖB sowie dessen Empfehlung. Letz-

tere enthalte ausführliche rechtliche Erwägungen und der Beschwerdeführer verfüge über überdurchschnittliche Rechtskenntnisse, weshalb die Verfügung ausreichend begründet sei. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit seien sämtliche Nennungen des Beschwerdeführers abgedeckt worden. Angesichts des überwiegenden öffentlichen Interessens nach transparenter Information sei damit das Schutzbedürfnis des Beschwerdeführers angemessen berücksichtigt worden.

I.
Mit Verfügung vom 13. April 2016 stellt das Bundesverwaltungsgericht fest, dass sich B._____ (Beschwerdegegner) innert angesetzter Frist nicht zur Beschwerde hat vernehmen lassen.

J.
Mit Eingabe vom 4. Mai 2016 reicht der Beschwerdeführer seine Schlussbemerkungen ein. Er bekräftigt seine bisherige Argumentation und führt sie weiter aus.

K.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund im Sinne von Art. 32 VGG vorliegt.

Bei der Vorinstanz handelt es sich um eine Dienststelle der Bundesverwaltung im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG und bei der angefochtenen Verfügung um ein zulässiges Anfechtungsobjekt. Da zudem kein Ausnahmegrund nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde sachlich wie funktional zuständig.

Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist mit seinem Begehren nicht durchgedrungen. Er ist durch die angefochtene Verfügung zudem materiell beschwert und damit ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht erhobene Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach 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.
Der Zugang zu amtlichen Dokumenten richtet sich grundsätzlich nach dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ, SR 152.3). Dieses 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 dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden (BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2011/52 E. 3; statt vieler Urteil des BVGer A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 4). Zu diesem Zweck statuiert das BGÖ das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt und gewährt einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ; vgl. BGE 136 II 399 E. 2.1 m.H.; MAHON/GONIN, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, 2008 [Handkommentar BGÖ], Art. 6 Rz. 11 ff.). Als amtliches Doku-

ment gilt dabei jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitzt der Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Art. 5 Abs. 1 BGÖ).

Das Öffentlichkeitsprinzip gilt 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, Handkommentar BGÖ, Art. 7 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 vom 19. Juni 1992 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-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 3).

4.
Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, die Vorinstanz habe die Verfügung nicht hinreichend begründet.

4.1 Das Verfahren auf Erlass einer Verfügung im Sinne von Art. 15 BGÖ richtet sich nach den Bestimmungen des VwVG (BHEND/SCHNEIDER, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Auflage 2014 [Basler Kommentar], Art. 15 BGÖ Rz. 12). Dies gilt insbesondere auch für Inhalt und Form der Verfügung. Demnach ist die Verfügung zu begründen; nach der Rechtsprechung folgt die Begründungspflicht aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und ergibt sich für das Verfahren vor Bundesverwaltungsbehörden unmittelbar aus Art. 35 Abs. 1 VwVG (BGE 138 I 232 E. 5.1 m.H. auf die Rechtsprechung; Urteil des BGer 2A.587/2003 vom 1. Oktober 2004 E. 10.2; vgl. zudem BHEND/SCHNEIDER, a.a.O., Art. 15 BGÖ Rz. 16).

Die Begründung einer Verfügung besteht in der Regel aus der Darstellung des Sachverhalts und dessen anschliessender Subsumtion unter die einschlägigen Rechtsnormen. Dabei muss die Begründung einer Verfügung – im Sinne einer Minimalanforderung – jedenfalls so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über deren Tragweite Rechenschaft geben und sie sachgerecht anfechten kann. Es sind wenigstens kurz die Überlegungen zu nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 138 I 232 E. 5.1; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Auflage 2013, Rz. 629 f.). Welchen Anforderungen eine Begründung zu genügend hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen festzulegen. Die Begründungsdichte ist dabei insbesondere abhängig von der Entscheidungsfreiheit der Behörde, der Eingriffsintensität des Entscheids sowie der Komplexität des Sachverhalts und der sich stellenden Rechtsfragen (BGE 129 I 232 E. 3.3; Urteil des BVGer A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 3.3).

4.2 Dem Beschwerdeführer ist insofern beizupflichten, als die Erwägungen der Verfügung selber weder die einschlägigen Rechtsnormen wiedergeben noch näher ausführen, welche überwiegenden öffentlichen Interessen den grundsätzlichen Zugang zum Schlussbericht und damit die Bekanntgabe von Personendaten rechtfertigen sollen. Allerdings braucht die Begründung nicht zwingend in der Verfügung selber enthalten zu sein, sondern kann sich insbesondere aus einer separaten schriftlichen Mitteilung ergeben (vgl. Urteil des BVGer A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 3.2 m.H.). Die Verfügung verweist in diesem Sinne auf die Empfehlung des EDÖB, die sämtlichen Parteien ordnungsgemäss eröffnet wurde. Diese setzt sich eingehend mit der einschlägigen gesetzlichen Ordnung auseinander und legt im Einzelnen dar, worin das öffentliche Interesse am Zugang besteht und weshalb dieses dem absoluten Schutz von Personendaten bzw. der Privatsphäre vorgeht. Diese Interessenabwägung genügt der vorauszusetzenden Begründungsdichte (vgl. ISABELLE HÄNER, Handkommentar BGÖ, Art. 15 Rz. 8) und macht hinreichend deutlich, auf welche Überlegungen die Vorinstanz ihren Entscheid abstützte. Der Beschwerdeführer war entsprechend in der Lage, die beabsichtigte Gewährung des Zugangs in sachgerechter Weise in Frage zu stellen. Der Vorinstanz ist mithin kein Verstoss gegen die Begründungspflicht anzulasten.

5.
Im Folgenden ist zu prüfen, ob die vorliegende Streitsache in den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des BGÖ fällt (vgl. Art. 2 und Art. 3 BGÖ).

5.1 Der Beschwerdegegner hat sein Zugangsgesuch beim X._____ eingereicht. Dieses gehört zur Bundesverwaltung und untersteht somit in persönlicher Hinsicht dem BGÖ (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ i.V.m. Anhang 1 […] der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]). Es fragt sich allerdings, ob der Schlussbericht als Ergebnis des durchgeführten Verfahrens in den sachlichen Geltungsbereich des BGÖ fällt.

5.2

5.2.1 Ausgenommen vom sachlichen Geltungsbereich des BGÖ sind im Wesentlichen die amtlichen Dokumente betreffend die Justizverfahren, wozu unter anderem Strafverfahren und solche der Staats- und Verwaltungsrechtspflege gehören (Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Nach Art. 3 Abs. 1 Bst. b BGÖ ist sodann die Einsichtnahme der Parteien in die Akten eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens vom sachlichen Geltungsbereichs des BGÖ ausgenommen. Dokumente eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens sind dem BGÖ – e contrario – grundsätzlich unterstellt, wobei der Zugang in jedem Fall erst zu gewähren ist, wenn der verwaltungsrechtliche Entscheid rechtskräftig ist (vgl. Art. 8 Abs. 2 BGÖ, Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.1 m.H.). Der Ausnahmeregelung liegt der Gedanke zugrunde, dass das BGÖ dann nicht zur Anwendung gelangen soll, wenn spezialgesetzliche Verfahrensbestimmungen den Zugang zu amtlichen Dokumenten – konkret den Verfahrensakten – regeln, um so eine Normenkollision zu vermeiden (Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung [Botschaft zum BGÖ], Bundesblatt [BBl] 2003 1989; Urteil des BVGer A-4186/2015 vom 28. Januar 2016 E. 7.3.1 ff.).

5.2.2 Die Administrativuntersuchung ist ein Instrument der Verwaltungsaufsicht, mit der eine unbefangene Instanz abklärt, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert (Art. 27a Abs. 1 RVOV). Letztlich bezweckt die Administrativuntersuchung, die Funktionsfähigkeit und die Integrität der Verwaltung sicherzustellen oder wieder herzustellen (vgl. BERNHARD RÜDY, Administrativuntersuchung und ihre dienstrechtlichen Konsequenzen, in: Schweizerische Vereinigung

für Verwaltungsorganisationsrecht [SVVOR], Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2012, S. 120). Für die Bundesverwaltung ist die Administrativuntersuchung in Art. 27a ff. RVOV näher geregelt. Anders als das Verwaltungsverfahren nach Art. 1 Abs. 1 VwVG wird es nicht durch eine anfechtbare Verfügung, sondern einen Bericht abgeschlossen. Darin legt das Untersuchungsorgan der anordnenden Stelle den Ablauf sowie die Ergebnisse der Untersuchung dar und präsentiert Vorschläge für das weitere Vorgehen. Auch die Durchführung ist spezifisch geregelt, lehnt sich aber an das VwVG an. So haben die einbezogenen Behörden und Personen Gelegenheit, alle Akten, die sie betreffen, einzusehen und dazu Stellung zu nehmen (Art. 27g Abs. 4 RVOV mit Verweis auf Art. 26-28 VwVG) sowie darüber hinaus Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 27g Abs. 5 RVOV mit Verweis auf Art. 29-33 VwVG). Selbige Stellen und Personen sind über das Ergebnis der Untersuchung zu informieren (Art. 27j Abs. 3 RVOV). Die Besonderheiten der Administrativuntersuchung machen deutlich, dass nicht von einem Verfahren im Sinne des Ausnahmekatalogs gemäss Art. 3 Abs. 1 BGÖ auszugehen ist und das BGÖ damit für entsprechende Dokumente Anwendung findet. Daran vermag auch die Anlehnung an das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren nichts zu ändern, unterliegt Letzteres doch grundsätzlich dem BGÖ (vgl. E. 5.2.1).

5.2.3 Der Beschwerdeführer macht geltend, die durch die Vorinstanz veranlasste Untersuchung stelle eine (verkappte) Disziplinaruntersuchung dar. Damit zieht er die Qualifikation des durchgeführten Verfahrens als Administrativuntersuchung in Zweifel. Zur Begründung verweist er auf den Schlussbericht, der sich zu einem grossen Teil mit den ihn bzw. sein Führungsverhalten betreffenden Vorwürfen statt der Klärung von Sachverhaltsfragen befassen würde.

Gemäss Art. 25 Abs. 1 BPG trifft der Arbeitgeber die für den geordneten Vollzug der Aufgaben nötigen (Disziplinar-)Massnahmen (Art. 25 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 [BPG, SR 172.220.1]). Jede Disziplinarmassnahme setzt voraus, dass die dem Arbeitnehmer vorgeworfene Pflichtverletzung im Rahmen einer Disziplinaruntersuchung festgestellt oder erhärtet worden ist. Das Disziplinarverfahren richtet sich nach dem VwVG (Art. 98 Abs. 2 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 [BPV, SR 172.220.111.3]) und endigt automatisch, wenn das Arbeitsverhältnis beendigt wird (Art. 98 Abs. 3 BPV).

Im Unterschied dazu erklärt Art. 27a Abs. 2 RVOV, die Administrativuntersuchung richte sich nicht gegen bestimmte Personen und die Disziplinaruntersuchung nach Art. 98 BPV sowie strafrechtliche Verfahren blieben vorbehalten. Allerdings können die Ergebnisse einer Administrativuntersuchung Anlass für die Einleitung anderer, insbesondere personalrechtlicher Verfahren geben (vgl. Art. 27j Abs. 5 RVOV). Diese auf Tradition beruhende Differenzierung zwischen Administrativ- und Disziplinaruntersuchung entspricht nicht der Rechtswirklichkeit. Sehr oft geht es bei Administrativuntersuchungen nicht um die reine Abklärung von allgemeinen oder organisatorischen Sachverhalten, sondern auch um die Klärung, wer für Missstände und Fehlverhalten verantwortlich ist. Die Lehre stellt sich hinter diese Praxis. Auch in Administrativuntersuchungen sei das disziplinarische und/oder strafrechtliche Verhalten einzelner Personen der Verwaltung und deren Haftung und Verantwortlichkeit zu klären (RÜDY, a.a.O., S. 120).

5.2.4 Indem die vorliegende Untersuchung auch das Verhalten von Mitarbeitern zum Gegenstand hatte, haftet ihr allenfalls teilweise disziplinarischer Charakter an. Anders als ein Disziplinarverfahren mündete sie jedoch in einem Schlussbericht mit Empfehlungen und nicht in einer Verfügung, die gegenüber Angestellten konkrete Disziplinarmassnahmen anordnet. Mit Blick auf den sachlichen Geltungsbereich des BGÖ ist die genaue Qualifikation der getätigten Untersuchung letztlich irrelevant, da die Disziplinaruntersuchung in Form eines Verwaltungsverfahrens vonstattengeht und damit wie die Administrativuntersuchung grundsätzlich ebenfalls dem BGÖ unterliegt.

5.3 Die Vorinstanz hat sich vor diesem Hintergrund zu Recht als zuständig erachtet und das Gesuch gestützt auf die Bestimmungen des BGÖ beurteilt. Eine spezialgesetzliche Regelung im Sinne von Art. 4 BGÖ ist weder in den organisationsrechtlichen noch den bundespersonalrechtlichen Bestimmungen auszumachen (zum Bundespersonalrecht vgl. Urteile des BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 4.2. a.E. sowie A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.1 [S. 11]; HARRY NÖTZLI, in: Portmann/Uhlmann [Hrsg.], Bundespersonalgesetz [BPG], 2013, Art. 27 Rz. 10 f.). Die Vorinstanz ging sodann zutreffend und in Übereinstimmung mit dem EDÖB davon aus, dass es sich bei dem zur Einsicht verlangten Schlussbericht um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ handelt (vgl. E. 3). Eine gegenüber dem Beschwerdeführer im Verlauf der Untersuchung allenfalls begangene Verletzung des rechtlichen Gehörs vermag an dieser Qualifikation nichts zu ändern.

6.
Der Schlussbericht enthält über weite Strecken Informationen, die dem Beschwerdeführer sowie weiteren Personen zugeordnet werden können. In der Hauptsache ist strittig, ob mit dem durch die Vorinstanz verfügten eingeschränkten Zugang, der die Abdeckung gewisser weniger Personendaten des Beschwerdeführers vorsieht, dessen privaten Interessen genügend Rechnung getragen ist oder nur die integrale Verweigerung der Herausgabe diesem Anliegen genügt. In erster Linie ist auf die Besonderheiten im Zusammenhang mit der Bekanntgabe von Personendaten bzw. dem Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten enthalten, einzugehen (E. 6.1).

6.1

6.1.1 Amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, sind nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Der Begriff „Personendaten“ deckt sich dabei mit der Definition in Art. 3 Bst. a DSG (Urteil des BVGer A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 6.5.2.). Personendaten gemäss DSG sind alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen. Mit „Angaben“ ist jede Art von Information oder Aussage gemeint, und zwar jeder Art, jeden Inhalts und jeder Form (DAVID ROSENHTHAL, in: Rosenthal/Jöhri [Hrsg.], Handkommentar zum Datenschutzgesetz, 2008, Art. 3 Bst. a Rz. 6 ff.). Damit Angaben als Personendaten qualifiziert werden können, müssen sie einer Person zugeordnet werden können. Der Begriff der Personendaten ist weit zu fassen (Urteil des BVGer A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 9.5; zum Ganzen Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 3.2 m.w.H.). 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 m.H.). Dabei ist die Anonymisierungspflicht keine absolute: Amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, sind "nach Möglichkeit" zu anonymisieren (vgl. Urteile des BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.1.1 und A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.1). Eine Anonymisierung gilt namentlich dann als nicht möglich, wenn sie im Ergebnis zu einer Verweigerung des Zugangs führen würde, weil sich das Zugangsgesuch gerade auf die zu anonymisierenden Daten bezieht oder der Informationsgehalt der Daten, hinsichtlich welcher der Zugang verlang wird, durch die Anonymisierung verloren ginge (Urteile

des BGer 1C_50/2015 vom 5. Februar 2016 E. 5.2.2; BVGE 2013/50 E. 9.5; Urteil des BVGer A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.2.1).

Der vorliegend interessierende Schlussbericht dokumentiert die Administrativuntersuchung, die im Zusammenhang mit Vorwürfen an den Beschwerdeführer angehoben wurde. Dementsprechend enthält das (…)seitige Dokument über weite Strecken den Beschwerdeführer betreffende Personendaten. Das Zugangsgesuch bezieht sich gerade auch auf diesen Inhalt. Eine vollständige Anonymisierung käme daher zumindest einer partiellen Verweigerung des Zugangs gleich und liesse den Informationsgehalt des Berichtes insgesamt und damit auch den Nutzen für den Beschwerdegegner in erheblichem Ausmasse entfallen. Bereits aus tatsächlichen Gründen erweist sie sich daher nicht als zielführend. Indem sich das Zugangsgesuch folglich auf ein amtliches Dokument bezieht, welches mit Blick auf die Personendaten des Beschwerdeführers nicht (vollständig) anonymisiert werden kann, kommt Art. 19 DSG zur Anwendung. Das Zugangsverfahren richtet sich weiterhin nach dem BGÖ (Art. 9 Abs. 2 BGÖ).

6.1.2 Einschlägig ist Art. 19 Abs. 1bis DSG. Demnach 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 ist ohne Weiteres zu bejahen. Der Schlussbericht betrifft die Administrativuntersuchung als öffentliche Aufgabe und stellt ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ dar (vgl. E. 5.3). Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Abwägung der berührten Interessen im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung (BVGE 2014/42 E. 7.1; Urteil des BVGer A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 6.5.3; JENNIFER EHRENSPERGER, Basler Kommentar, Art. 19 DSG Rz. 45). Eine Interessenabwägung ist auch nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ angezeigt: Danach wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtig werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen (vgl. auch Art. 6 Abs. 1 VBGÖ).

Sowohl Art. 7 Abs. 2 BGÖ als auch Art. 19 Abs. 1bis DSG bezwecken den Schutz der Privatsphäre Dritter, nehmen also das grundrechtliche Anliegen von Art. 13 BV auf, sind jedoch nicht deckungsgleich. Während für die Anwendung letzterer Bestimmung eine allfällige Bekanntgabe von Personendaten ausreicht, setzt die Anwendung ersterer Bestimmung voraus, dass

eine allfällige Zugangsgewährung die Privatsphäre beeinträchtigen kann. Eine auf diesen Unterschied gestützte differenzierte Anwendung der beiden Bestimmungen bei der Prüfung von Zugangsgesuchen nach dem BGÖ, die amtliche Dokumente mit Personendaten betreffen, erscheint allerdings als wenig praktikabel, ist doch nicht immer eindeutig zu beantworten, ob die Bekanntgabe von Personendaten die Privatsphäre beeinträchtigen kann. Das Bundesverwaltungsgericht grenzt daher – in Übereinstimmung mit der Tendenz in der Lehre und der (restlichen) Praxis – bei der Prüfung solcher Zugangsgesuche die beiden Bestimmungen nicht streng voneinander ab. Vielmehr überprüft es, ob und, falls ja, inwieweit der verlangte Zugang gestützt auf die von beiden Bestimmungen geforderte Abwägung der berührten Interessen als zulässig und verhältnismässig erscheint. Dem Wortlaut von Art. 7 Abs. 2 BGÖ, wonach das öffentliche Interesse am Zugang „ausnahmsweise“ überwiegen kann, trägt es dabei in dem Sinn Rechnung, als es dem Schutzbedürfnis mit zunehmender Persönlichkeitsnähe der Informationen stärkeres Gewicht beimisst (vgl. Urteile des BVGer A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 9.4, A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.3 und A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.3; ISABELLE HÄNER, Basler Kommentar, Art. 7 BGÖ Rz. 50 ff.).

6.1.3 Im Rahmen der durchzuführenden Interessenabwägung hat die Behörde – der Zweckbestimmung des DSG entsprechend – stets das Interesse der Drittperson am Schutz ihrer Privatsphäre bzw. der Geheimhaltung ihrer Personendaten in Betracht zu ziehen (Art. 1 DSG und Art. 13 BV; vgl. auch Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2013, 2016 und 2033). Diese privaten Interessen sind im Einzelfall zu gewichten und schliesslich den öffentlichen Interessen an der Bekanntgabe gegenüber zu stellen. Die Gewichtung hat insbesondere anhand der Art der in Frage stehenden Daten, der Funktion bzw. Stellung der betroffenen Person sowie möglicher Konsequenzen der Bekanntgabe zu erfolgen (Urteil des BVGer A-3609/2010 vom 17. Februar 2011 E. 4.4).

Im Allgemeinen lässt sich anhand der Rechtsprechung und in Übereinstimmung mit der Lehre festhalten, dass der Geheimhaltung besonders schützenswerter Personendaten (Art. 3 Bst. c DSG) erhebliches Gewicht beikommt und die Güterabwägung in der Regel zugunsten der Privatinteressen ausfallen dürfte. Dasselbe gilt für Persönlichkeitsprofile gemäss Art. 3 Bst. d DSG (BVGE 2014/42 E. 7.1; CLAUDIA MUND, in: Baeriswyl/Pärli [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum DSG, 2015, Art. 19 Rz. 31). Hierbei handelt es sich um eine Zusammenstellung von Daten, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit einer natürlichen Person

erlaubt. Mit der Einführung dieses Begriffs trug der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung, dass eine Vielzahl an sich nicht besonders schützenswerter Daten zu einem spezifischen Bild über die betroffenen Personen verdichtet werden können, das als solches ein erhöhtes Risiko für die Persönlichkeit darstellt (GABOR P. BLECHTA, Basler Kommentar, Art. 3 BGÖ Rz. 62 ff.).

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 (Urteil des BVGer A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 6.5.4). 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 zu, 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 die Bekanntgabe schützenswerter Personendaten gefallen lassen (vgl. Urteil A-3609/2010 vom 17. Februar 2011 E. 4.4). 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; die betreffenden Personendaten wären grundsätzlich und gestützt auf dieselben Überlegungen bzw. dieselbe Interessenabwägung auch nicht zu anonymisieren (Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E.4.2.2 m.w.H.).

Unabhängig von der Stellung der Person dürfen Personendaten nur bekanntgegeben werden, wenn dies keine überwiegenden Nachteile für den Betroffenen zur Folge hat. Nicht jede Bekanntgabe von Personendaten führt dabei zu einer Beeinträchtigung der Privatsphäre im Sinne von Art. 7 Abs. 2 BGÖ. Eine solche setzt einen tatsächlichen Eingriff in die Persönlichkeit der betroffenen Person voraus, der eine gewisse Intensität erreicht. Geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenzen reichen nicht aus, um ein überwiegendes privates Interesse gelten zu machen. Ebenso wenig, wenn eine Beeinträchtigung der Persönlichkeit lediglich denkbar bzw.

entfernt möglich ist (vgl. zum Ganzen Urteil A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 6.5.4; AMMANN/LANG, a.a.O., § 25 Rz. 25.78 ff.; ISABELLE HÄNER, Basler Kommentar, Art. 7 BGÖ Rz. 57–60 und Art. 9 BGÖ Rz. 13).

6.1.4 Auf der anderen Seite steht das für eine Bekanntgabe erforderliche Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung (vgl. ISABELLE HÄNER, Das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung im Bund und in den Kantonen – Neuere Entwicklungen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl], 2003, S. 298). Diesem kommt 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; nach Art. 1 BGÖ bezweckt das Öffentlichkeitsprinzip, die Entscheidungsprozesse der Verwaltung transparent zu machen und eine Kontrolle über die Verwaltung zu ermöglichen sowie das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen zu stärken (vgl. BGE 139 I 129 E. 3.6; 136 II 399 E. 2.1). 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. Wird etwa im Zusammenhang mit einem konkreten Verwaltungsakt um Bekanntgabe der Namen jener Verwaltungsangestellten ersucht, welche mit dem betreffenden Geschäft befasst waren, kann ein erhebliches öffentliches Interesse an der Bekanntgabe nur hinsichtlich jener Verwaltungsangestellten bestehen, 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, vermag demgegenüber grundsätzlich kein erhebliches Gewicht beizukommen; es ist nicht (ohne Weiteres) ersichtlich, inwiefern eine solche Bekanntgabe der Transparenz und der Kontrolle der Verwaltung dienen würde (zum Ganzen Urteile A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.4.2 und A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.1.3.2).

6.1.5 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. Welches Gewicht diesen Interessen zukommt, hängt – wie beim allgemeinen Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung auch – von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab, etwa der Bedeutung der vom Zugangsgesuch betroffenen Materie (vgl. Art. 6 Abs. 2 VBGÖ; Urteile A- 7405/2014 vom 23. November 2015 E. 6.5.5 und A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.1.3.2; ISABELLE HÄNER, Basler Kommentar, Art. 7 BGÖ Rz. 61–65 und Art. 9 BGÖ Rz. 13).

6.2

6.2.1 Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der fraglichen Personendaten des Beschwerdeführers bejaht hat. Abgesehen von den Privatinteressen des Beschwerdeführers sind keine Ausnahmetatbestände im Sinne von Art. 7 Abs. 1 oder Art. 8 BGÖ ersichtlich, die einem Zugang (absolut) entgegenstehen könnten. Die Parteien rufen solche auch nicht an, weshalb darauf nicht näher einzugehen ist. Die Interessenabwägung hat grundsätzlich einzelfallweise zu erfolgen. Bezieht sich ein Einsichtsgesuch – wie vorliegend – jedoch auf ein umfangreiches Dokument ([…] Seiten) und umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher Sachverhalte bzw. Personendaten, können die Anforderungen an die Ermittlung der sich entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen nicht gleich hoch angesetzt werden, wie wenn das Gesuch auf einen einzelnen Sachverhalt bzw. eine einzelne Textpassage abzielen würde. Der Aufwand für die Sachverhaltsermittlung muss insgesamt verhältnismässig bleiben, weshalb eine kategorienbezogene Begründung ausreichen kann (Art. 5 Abs. 2 BV; vgl. Urteil A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 6.5.7 f.; KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.] Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage 2016, Art. 12 Rz. 34). Zunächst sind die Standpunkte der Parteien darzulegen (E. 6.2.2).

6.2.2

6.2.2.1 Die Vorinstanz beruft sich zur Begründung auf die Empfehlung des EDÖB (vgl. E. 4.2). Dieser erwog, der Bericht thematisiere Vorgänge in der Verwaltung, die Gegenstand der Medienberichterstattung und öffentlichen Diskussion gewesen seien, was schliesslich eine Administrativuntersuchung sowie eine ausführliche Medienmitteilung des X._____ nach sich gezogen hätte. Es bestehe ein erhebliches öffentliches Interesse zu wissen, weshalb und wie das X._____ das spezielle Verfahren zur Kontrolle

der Verwaltung nach den in den Medien erhobenen Vorwürfen wahrgenommen habe und welche Resultate und Empfehlungen sich hieraus ergeben hätten. Aufgrund dieser wichtigen Vorkommnisse sei von einem überwiegenden öffentlichen Interesse im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. a VBGÖ auszugehen. Ebenso bestehe aufgrund von Funktion und Stellung des Beschwerdeführers ein erhebliches öffentliches Interesse an der Bekanntgabe seiner Personendaten. Die Vorinstanz bekräftigt diesen Standpunkt in ihrer Vernehmlassung.

6.2.2.2 Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, entsprechend der Zwecksetzung von Administrativuntersuchungen bestehe das relevante öffentliche Interesse darin, sich vom Vorliegen bzw. Nichtvorliegen eines Sachverhaltes überzeugen zu können (vgl. Art. 27a Abs. 1 RVOV). Dem Transparenzgebot sei daher bereits mit der Medienmitteilung der Vorinstanz ausreichend Rechnung getragen worden. Im Umstand, dass die Angelegenheit Aufsehen erregt habe, könne jedenfalls kein öffentliches Interesse im Rechtssinne erkannt werden. Die Administrativuntersuchung bzw. der Schlussbericht wiesen sodann inhaltliche als auch formelle Mängel auf. Insbesondere sei der Untersuchungsgegenstand in zweckwidriger Weise nicht auf objektive und belegbare Tatsachen beschränkt worden, sondern konzentriere sich vielmehr auf persönliche Einschätzungen, Beurteilungen oder gar Mutmassungen betreffend seine Person und sein Führungsverhalten, was mit einem (besonders schützenswerten) Persönlichkeitsprofil im Sinne von Art. 3 Bst. d DSG vergleichbar sei. Nachdem die tatsachenwidrigen und teilweise offensichtlich ehrenrührigen Behauptungen nach der Medienmitteilung aus der öffentlichen Wahrnehmung verschwunden seien, würden sie mit der Publikation des scheinbar anonymisierten Berichts erneut aufgewärmt und unkontrolliert verbreitet. Dies wiege umso schwerer, als ihn die Administrativuntersuchung von diversen gegenüber ihm erhobenen Vorwürfen entlastet hätte. Seit seinem Austreten aus dem Bundesdienst vor beinahe drei Jahren sei er überdies nicht mehr eine Person des öffentlichen Lebens, sondern geniesse den Schutz einer Privatperson. Der Schlussbericht sei in höchstem Masse geeignet, seine Privatsphäre bzw. seinen Anspruch auf informationelle Selbstbestimmung nachhaltig zu verletzen sowie sein Ansehen und berufliches Fortkommen erneut massiv zu beeinträchtigen, weshalb nur die integrale Verweigerung des Zugangs seinen Interessen gerecht würde.

6.2.3

6.2.3.1 Die Administrativuntersuchung ist ein Instrument der Verwaltungsaufsicht und bezweckt die Funktionsfähigkeit und die Integrität der Verwaltung sicherzustellen (vgl. E. 5.2.2). Mit ihr sollen Vorkommnisse, Abläufe, organisatorische Zustände und Verknüpfungen umfassend untersucht werden (RÜDY, a.a.O., S. 120). Die Vorinstanz sah sich infolge der gegenüber dem Beschwerdeführer publik gewordenen Vorwürfe dazu veranlasst, eine Administrativuntersuchung anzuordnen. Sie wollte damit klären, weshalb Mitarbeiter den Gang an die Öffentlichkeit wählten, welche Rolle in diesem Zusammenhang verschiedenen Stellen zukam und was für Schlüsse daraus zu ziehen sind. Dieser Klärungsbedarf bzw. Verdacht auf verwaltungsinterne Missstände verleiht dem Interesse nach Transparenz besonderes Gewicht, bezweckt das Öffentlichkeitsprinzip doch ebenfalls die Kontrolle der Verwaltung und besteht hierzu angesichts der getätigten Untersuchung ein qualifizierter Anlass. Das mediale Echo, die öffentlich geführte Diskussion wie auch die Medienmitteilung der Vorinstanz unterstreichen die Bedeutung der Ereignisse beim Y._____. Das öffentliche Interesse richtet sich hierbei nicht lediglich auf den Gegenstand der Administrativuntersuchung, sondern auch die Untersuchung selbst als Verwaltungstätigkeit. Beides schlägt sich im interessierenden Schlussbericht nieder und erreicht die Qualität von wichtigen Vorkommnissen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. a VBGÖ, woran ein besonderes Informationsinteresse der Öffentlichkeit besteht. Auch wenn die Administrativuntersuchung gemäss gesetzlicher Ordnung der Klärung von Sachverhalten dient (vgl. Art. 27a Abs. 1 RVOV), wird das Bedürfnis nach Transparenz durch diese Zwecksetzung nicht eingeschränkt. Dieses bezieht sich stets auf ein amtliches Dokument und erstreckt sich damit im Falle des Schlussberichts auf den darin dokumentierten Prozess der Untersuchung samt Erkenntnissen, wozu nebst der Würdigung und Feststellung des Sachverhaltes auch die Wiedergabe der Behauptungen gehört. Dass die Administrativuntersuchung entgegen dem traditionellen Verständnis auch die Verantwortlichkeit einzelner Personen thematisierte, ist dabei nicht von Belang (vgl. E. 5.2.3 f.). Ferner vermag die Medienmitteilung im Sinne einer aktiven Behördeninformation dem Öffentlichkeitsprinzip nicht zu genügen. Die Öffentlichkeit soll sich unmittelbar gestützt auf den Schlussbericht und damit die primäre Datenquelle ein eigenes Bild von der Untersuchungsführung, den Erkenntnissen sowie den daraus gezogenen Schlüssen machen können. Daran besteht ein erhebliches öffentliches Interesse.

6.2.3.2 Die im Schlussbericht enthaltenen Angaben zum Beschwerdeführer gehen auf seine ehemalige berufliche Tätigkeit beim Y._____ zurück und sind damit seinem Berufsleben zuzuordnen. Insgesamt sind die Personendaten sodann nicht als besonders schützenswert im Sinne von Art. 3 Bst. c DSG zu qualifizieren. Ebenso sind die gegenüber dem Beschwerdeführer erhobenen und im Schlussbericht wiedergegebenen Vorwürfe nicht geeignet, sich zu einem Persönlichkeitsprofil oder einer vergleichbaren Beurteilungsgrundlage zu verdichten, zumal sie sich im Verlauf der Untersuchung nicht erhärtet haben und damit nicht Fakten darstellen. Im Lichte dieser Kriterien begründet die Art der Daten trotz des teilweise belastenden Inhaltes kein erhöhtes Geheimhaltungsinteresse.

Die im Schlussbericht wiedergegebenen Personendaten beziehen sich auf den Beschwerdeführer als hohe Amts- bzw. Führungsperson, was ihm unstrittig den Status als Person des öffentlichen Lebens eintrug. Aufgrund dieser privilegierten Stellung muss sich der Beschwerdeführer im Unterschied zu nachgeordneten Verwaltungsangestellten eine weitergehende Bekanntgabe von Personendaten und damit auch Eingriffe in seine Persönlichkeit eher gefallen lassen. Dass der Beschwerdeführer mittlerweile nicht mehr im Fokus der Öffentlichkeit steht und seit einiger Zeit aus dem Amt ausgeschieden ist, relativiert die Bedeutung seiner damaligen Stellung bei der Interessenabwägung wohl bis zu einem gewissen Grade, lässt sie aber nicht entfallen. Das grundsätzliche „Recht auf Vergessen“ wird bei Personen der Zeitgeschichte lediglich zurückhaltend zuerkannt und beurteilt sich stets nach dem Einzelfall (vgl. ANDREAS MEILI, in: Honsell/Vogt/Geiser, Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 5. Auflage 2014, Art. 28 Rz. 52).

Die den Beschwerdeführer betreffenden Äusserungen dürften ihn teilweise in seiner Persönlichkeit berühren. Zur Beurteilung ihrer möglicherweise negativen Wirkung können sie jedoch nicht losgelöst von ihrem Kontext betrachtet werden. Die aufgestellten Behauptungen und Meinungsäusserungen gaben Anlass für eine Administrativuntersuchung und wurden nach entsprechender Würdigung durch das Untersuchungsorgan als unzutreffend bzw. unbelegt beurteilt, was sich so im Schlussbericht niederschlug. Trotz dieser Entlastung des Beschwerdeführers ist nicht von der Hand zu weisen, dass einmal an die Öffentlichkeit gelangte Vorwürfe nachteilige Folgen zeitigen können, selbst wenn sie entkräftet worden sind. Wie bereits ausgeführt, zogen die Vorfälle beim Y._____ bereits vor und nach Abschluss der Administrativuntersuchung eine beachtliche Publizität nach sich. Zudem fand der Inhalt des Schlussberichts samt den gegenüber dem

Beschwerdeführer erhobenen Vorwürfen wenigstens in groben Zügen bereits durch die Medienmitteilung den Weg an die Öffentlichkeit. Auch wenn der Beschwerdeführer mit der Gewährung des Zugangs an eine Einzelperson erneut in den Fokus der Öffentlichkeit geraten könnte, dürften sich die Nachteile für den Beschwerdeführer nach dem Gesagten in Grenzen halten.

6.2.4 Die Gegenüberstellung und Gewichtung der divergierenden Interessen zeigt, dass mit Blick auf den Schlussbericht zur Administrativuntersuchung ein erhebliches öffentliches Zugangsinteresse besteht, welches die privaten, weniger gewichtigen Interessen des Beschwerdeführers an der Geheimhaltung seiner Personendaten überwiegt. Daran vermag auch eine allenfalls im Rahmen der Administrativuntersuchung lediglich selektiv gewährte Akteneinsicht bzw. begangene Verletzung des rechtliches Gehörs nichts zu ändern, ist doch nicht anzunehmen, ein solcher Verfahrensfehler hätte sich aus Sicht des Beschwerdeführers negativ auf den Schlussbericht ausgewirkt. So weist Letzterer insbesondere keine Verfügungsqualität auf und unterliegt damit nicht den Begründungsanforderungen im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV bzw. Art. 35 Abs. 1 VwVG. Die Interessenabwägung führt zum Ergebnis, dass der Zugang zum Schlussbericht grundsätzlich zu gewähren ist.

6.3 Um das damit einhergehende Risiko negativer Konsequenzen für den Beschwerdeführer zu minimieren bzw. dessen Persönlichkeitsschutz Rechnung zu tragen, hat die Vorinstanz gewisse Personendaten geschwärzt. Dies betrifft zur Hauptsache die im Schlussbericht enthaltenen Nennungen des Beschwerdeführers mit seinem Namen, seiner Funktion oder anderen Bezeichnungen. Für den Leser bleibt trotz dieser Streichungen in den meisten Fällen erkennbar, dass der Beschwerdeführer gemeint ist, womit keine Anonymisierung im eigentlichen Sinne resultiert. Im Lichte der Verhältnismässigkeit und da der Informationsgehalt unter dieser minimalen Einschränkung des Zugangs nicht leidet, ist sie dennoch angezeigt. In diesem Zusammenhang weist der Beschwerdeführer zurecht drauf hin, dass die Vorinstanz aus unerfindlichen Gründen bzw. entgegen ihrer dargelegten Absicht, sämtliche Nennungen des Beschwerdeführers abzudecken, auf Seite 13 oben, Ziffer 4.2.1, eine solche nicht geschwärzt hatte. Dieses Versäumnis ist nachzuholen, was auch für weitere vergessen gegangene Nennungen des Beschwerdeführers gelten muss, so beispielsweise auf Seite 3 oben, Rz. 1. Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass das Hauptbegehren des Beschwerdeführers, die Einsichtnahme in den Schlussbericht integral zu unterbinden, abzuweisen und der Zugang in

Übereinstimmung mit der Vorinstanz unter den erwähnten Einschränkungen sowie vorbehältlich der nachfolgenden Ausführungen zu gewähren ist.

7.

Der Beschwerdeführer nimmt nicht nur an der beabsichtigten Offenlegung des Schlussberichts Anstoss, sondern macht darüber hinaus auch geltend, die Vorinstanz hätte das Dokument sehr einseitig und selektiv „anonymisiert". So seien verschiedene Textpassagen entgegen den vorinstanzlichen Darlegungen nicht in seinem Interesse bzw. zum Schutz von Personendaten abgedeckt worden. Vielmehr hätte die Vorinstanz bewusst ganze Aussagen geschwärzt, mit denen an ihr Kritik geübt oder die zu seinen Gunsten ausfallen würden. Der Beschwerdeführer nimmt in seiner Rechtsschrift auf entsprechende Textstellen Bezug.

Dieses Vorbringen des Beschwerdeführers ist als Eventualbegehren zu verstehen und zwar dahingehend, als im Falle der Zugangsgewährung die beanstandeten geschwärzten Sätze offenzulegen seien. Nachdem sein Hauptantrag auf Zugangsverweigerung abzuweisen und der Schlussbericht gemäss vorstehender Erwägung offenzulegen ist (vgl. E. 6.3), stellt sich folglich die Frage, ob dem Eventualbegehren stattzugeben ist. Die Vorinstanz lässt hierzu verlauten, die Abdeckungen dienten allesamt dem Schutz der Privatsphäre der Betroffenen. Zudem sei nicht nachvollziehbar, wie geschwärzte Textstellen in einem rund […]seitigen Dokument den Beschwerdeführer gegenüber dem Beschwerdegegner in ein schlechtes Licht rücken sollten, zumal dieser gerade keine Kenntnis des Inhalts der geschwärzten Stellen erlangen und diese folglich auch nicht einordnen könne.

Wie ausgeführt, rechtfertigt es sich, im Privatinteresse von Betroffenen bzw. des Beschwerdeführers gewisse Personendaten im Schlussbericht abzudecken. Andere Gründe zur Einschränkung des Zugangs sind weder ersichtlich noch werden sie angerufen. Damit gilt es bezüglich der vom Beschwerdeführer gerügten Stellen zu prüfen, ob sie jeweils zum Persönlichkeitsschutz abgedeckt wurden. Ist dies nicht der Fall, kann nicht von einem rechtlich zulässigen Grund zur Einschränkung des Zugangs ausgegangen werden. Entsprechende Passagen wären daher offenzulegen. Entgegen der Argumentation der Vorinstanz ist dabei nicht die Wirkung durch die Abdeckung, sondern jene der abzudeckenden Passage massgeblich und in Betracht zu ziehen. Bei der entsprechenden Prüfung ist sodann zu berücksichtigen, dass auch bei einer allfälligen Offenlegung die mit Namen, Funktion oder anderer Bezeichnung genannten Personen nach dem gleichen

Muster wie im übrigen Text abzudecken sind. Damit ist nicht nur eine einheitliche Behandlung gewährleistet, sondern dürfte teilweise auch eine Anonymisierung der fraglichen Stellen resultieren, womit sich eine weitergehende Abdeckung bereits erübrigen kann.

7.1 Der Beschwerdeführer nennt zum einen abgedeckte Passagen in Rz. 49 (letzter Satz), Rz. 73 (letzter Satz), Rz. 138 (letzter Satz) sowie Rz. 222 (zweiter, dritter und vierter Satz) des Schlussberichts, die seine Sichtweise wiedergeben würden. Die fraglichen Textstellen geben subjektive Meinungen wieder und können auch bei abgedeckten Personenbezeichnungen teilweise noch gewissen Personen zugeordnet werden. Mangels belastenden Inhalts ist aber nicht ersichtlich, dass diese an der Geheimhaltung der Angaben ein schutzwürdiges Interesse haben könnten. Sie sind daher offenzulegen.

7.2 Die Streichung des gesamten Absatzes bei Rz. 179 sieht der Beschwerdeführer sodann unter anderem durch Eigeninteressen der Vorinstanz motiviert. Ohne diese Einschätzung zu würdigen, ist festzustellen, dass bei entsprechender Abdeckung von Namen keine Privatinteressen tangiert sind. Die Textstelle ist in diesem Sinne aufzudecken.

7.3 Der Beschwerdeführer beanstandet des Weiteren die komplette Schwärzung des Passus bei Rz. 180. Dieser äussert sich in einem positiven Sinne zum Beschwerdeführer und beschwert keine weiteren Personen. Die Abdeckung ist daher nicht gerechtfertigt und aufzuheben.

7.4 Soweit von der Offenlegung der vorerwähnten Textstellen Personendaten des Beschwerdeführers betroffen sind, spricht nebst der inhaltlichen Qualität der fraglichen Stellen auch die implizite Einwilligung des Beschwerdeführers gegen die Geheimhaltung bzw. für die Gewährung des Zugangs. Art. 19 Abs. 1 Bst. b DSG sieht in diesem Sinne explizit vor, dass Personendaten bekannt gegeben werden dürfen, wenn die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt hat.

8.

Zusammenfassend ist dem Beschwerdegegner Zugang zum Schlussbericht zu gewähren, wobei die von der Vorinstanz vorgesehenen Einschränkungen der Einsicht grösstenteils zu bestätigen sind. Abweichend davon gilt es einzelne zusätzliche Nennungen des Beschwerdeführers unkenntlich zu machen (E. 6.3). Sodann sind gewisse Abdeckungen unzulässig

und daher aufzuheben (E. 7.1. ff.). Die Beschwerde ist mithin bezüglich des Eventualantrages gutzuheissen, im Übrigen jedoch abzuweisen.

9.

9.1 Die Verfahrenskosten sind in der Regel der unterliegenden Partei aufzuerlegen. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Obsiegen und Unterliegen bestimmt sich grundsätzlich nach den Rechtsbegehren der beschwerdeführenden Partei. Massgebend ist, ob und in welchem Umfang diese eine Änderung des vorinstanzlichen Entscheids zu bewirken vermag. Auf die Reihenfolge in der Beschwerdeschrift sowie die Aufteilung der Begehren in Haupt- und Eventualbegehren etc. kommt es dabei nicht an. Abzustellen ist auf das materiell wirklich Gewollte (BGE 123 V 156 E. 3c; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Auflage 2013, Rz 4.43).

Abgesehen davon, dass die vorinstanzlich vorgesehenen Einschränkungen in gewissen Punkten zu ergänzen bzw. anzupassen sind, ist der Zugang zum Schlussbericht zu gewähren und damit die angefochtene Verfügung nahezu vollumfänglich zu bestätigen. Der Beschwerdeführer ist daher zu einem überwiegenden Teil als unterliegend zu betrachten und es sind ihm vier Fünftel der Verfahrenskosten, welche auf Fr. 1‘500.– festzusetzen sind (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]), zur Bezahlung aufzuerlegen. Dieser Betrag in der Höhe von Fr. 1‘200.– ist dem Kostenvorschuss von Fr. 1‘500.– zu entnehmen. Der Restbetrag in der Höhe von Fr. 300.– ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Die noch nicht verlegten Verfahrenskosten in gleicher Höhe sind, wie nachfolgend dargelegt, auf die Staatskasse zu nehmen.

Hat eine (Haupt-)Partei im erstinstanzlichen Verfahren Anträge gestellt oder das Verfahren veranlasst, so kann sie sich ihrer Kostenpflicht in dem von einer anderen Partei angestrengten Beschwerdeverfahren grundsätzlich nicht dadurch entziehen, dass sie dort keine Anträge stellt; sie bleibt notwendige Gegenpartei und damit kostenpflichtig, soweit sie mit ihren im erstinstanzlichen Verfahren gestellten Anträgen unterliegt (Urteil des BGer 2C_753/2013 vom 10. Mai 2014 E. 2.4 m.w.H.; Urteil des BVGer A-670/2015 vom 22. Mai 2015 E. 8.1). Der Beschwerdegegner hat sich sowohl im vorliegenden als auch dem vorinstanzlichen Verfahren nicht

zum Streitgegenstand geäussert, hielt jedoch an seinem Zugangsgesuch fest. Soweit der Beschwerdeführer mit seinen Anträgen durchdringt, kann der Beschwerdegegner in materieller Hinsicht nicht als unterliegend betrachtet werden, wird doch sein Zugangsinteresse durch den vorliegenden Entscheid nicht beeinträchtigt. Vielmehr erfolgt lediglich eine Korrektur der vorinstanzlich bereits verfügten Einschränkung, die teilweise gar mit Offenlegungen einhergeht. Insofern sind die Interessen von Beschwerdeführer und -gegner nicht gegenläufig bzw. ist nicht von einem reziproken Verhältnis auszugehen. Dem Beschwerdegegner sind daher keine Kosten aufzuerlegen (vgl. zum Ganzen auch MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 4.41).

Die Vorinstanz hat als Bundesbehörde von vornherein keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

9.2 Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist sodann von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihnen erwachsene notwendige oder verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE). Das Bundesverwaltungsgericht legt die Parteientschädigung aufgrund der eingereichten Kostennote oder, wenn wie vorliegend keine Kostennote eingereicht wurde, aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Aufgrund des mutmasslichen Zeitaufwandes und des teilweisen Obsiegens des Beschwerdeführers erachtete das Bundesverwaltungsgericht eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1‘000.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag i.S.v. Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) für angemessen.

Die Parteientschädigung ist – mangels kostenpflichtigen Beschwerdegegners – der teilweise unterliegenden Vorinstanz zur Bezahlung aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 2 und 3 VwVG), welche ihrerseits keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung hat (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Gleiches gilt mangels Aufwand für den Beschwerdegegner (vgl. Urteil des BVGer A-670/2015 vom 22. Mai 2015 E. 8.2 m.H.).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird in dem Umfang teilweise gutgeheissen, als die Vorinstanz angewiesen wird, im Sinne der Erwägungen zusätzliche Nennungen des Beschwerdeführers im Schlussbericht unkenntlich zu machen sowie die als unzulässig befundenen Abdeckungen aufzuheben.

2.
Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

3.
Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 1‘500.– festgesetzt und im Umfang von Fr. 1‘200.– dem Beschwerdeführer auferlegt. Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag von Fr. 300.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Er hat dem Bundesverwaltungsgericht hierzu einen Einzahlungsschein zuzustellen oder eine Kontoverbindung mitzuteilen.

4.
Die Vorinstanz wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 1‘000.– zu bezahlen.

5.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– den Beschwerdegegner (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Maurizio Greppi	Matthias Stoffel

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

Versand: