Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-6054/2013

Urteil vom 18. Mai 2015

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian, Richter Jürg Steiger,
Gerichtsschreiber Benjamin Kohle.

Parteien

Andreas **Volkart,** Salenstrasse 20, 8162 Steinmaur,
vertreten durch lic. iur. Andreas Sutter, Advokaturbureau
Bertschinger Isler Wiesendanger, Oberfeldstrasse 158,
Postfach 5, 8408 Winterthur,
Beschwerdeführer,

gegen

Wettbewerbskommission WEKO, Monbijoustrasse 43,
3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Öffentlichkeitsprinzip (Zugang zu Mitarbeiterdaten).

Sachverhalt:

A.
Andreas Volkart suchte mit E-Mail vom 1. Januar 2012 bei der Wettbewerbskommission (WEKO) um Zugang zu verschiedenen Dokumenten nach. Er verlangte u.a., es sei ihm der Zugang zu einer Liste mit den Namen jener Mitarbeiter bzw. Sachbearbeiter (des Sekretariats) zu gewähren, welche an der Prüfung der Zusammenschlüsse des Migros-Genossenschafts-Bundes und der Denner AG (nachfolgend: Unternehmenszusammenschluss Migros/Denner) sowie der Emmi AG und der Fromalp AG (nachfolgend: Unternehmenszusammenschluss Emmi/Fromalp) gearbeitet bzw. an den betreffenden Verfahren mitgewirkt hätten (nachfolgend: Namensliste).

Andreas Volkart stützte sein Gesuch auf das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ, SR 152.3) und die Öffentlichkeitsverordnung (VBGÖ, SR 152.31) und ersuchte um Zustellung der Unterlagen in elektronischer Form. Konkrete Angaben etwa zu den Hintergründen seines Gesuchs machte er nicht. Schliesslich ersuchte er die WEKO, von der Erhebung einer Gebühr abzusehen.

B.
Die WEKO teilte Andreas Volkart mit Stellungnahme vom 17. Januar 2012 mit, den Zugang zur Namensliste zu beschränken und lediglich eine Liste mit Pseudonymen zugänglich zu machen. Diese Liste wurde Andreas Volkart zugestellt.

Zur Begründung verwies die WEKO im Allgemeinen auf das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) und hielt sodann fest, dass nach den Bestimmungen des BGÖ Dokumente, welche Personendaten enthielten, zu anonymisieren seien und aus diesem Grund vorliegend lediglich eine Liste mit Pseudonymen zugänglich gemacht werde.

C.
Andreas Volkart stellte in der Folge dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einen Schlichtungsantrag, woraufhin dieser ein Schlichtungsverfahren einleitete.

D.
In seiner Stellungnahme vom 20. Februar 2012 zu Handen des EDÖB hielt die WEKO zunächst fest, dass keine Liste existiere, aus der die Zuteilung von Mitarbeitenden zu einem Verfahren ersichtlich sei. Die von Andreas

Volkart zur Einsicht verlangte Namensliste habe jedoch gestützt auf die Datenbank, in welcher die Arbeitsstunden der Mitarbeitenden auf die einzelnen Verfahren verbucht würden, erstellt werden können. Insofern liege ein (einfach erstellbares) amtliches Dokument vor. In Nachachtung der Bestimmungen des BGÖ, welche eine Anonymisierung von Personendaten verlangten, seien die Namen der Mitarbeitenden jedoch durch Pseudonyme ersetzt worden. Die WEKO verwies sodann zusammenfassend auf die ihrer Ansicht nach sinngemäss anwendbaren arbeitsrechtlichen Bestimmungen des OR, wonach der Arbeitgeber Daten über Arbeitnehmer nur bearbeiten bzw. herausgeben dürfe, soweit sie dessen Eignung für das Arbeitsverhältnis betreffen oder zur Durchführung des Arbeitsvertrages erforderlich seien. Davon sei vorliegend nicht auszugehen, weshalb der Zugang zu verweigern sei.

E.

Der EDÖB gab am 3. September 2013 gegenüber der WEKO die Empfehlung ab, Andreas Volkart den nachgesuchten Zugang zu der Namensliste zu gewähren.

In seiner Begründung hielt der EDÖB zunächst und in Übereinstimmung mit der WEKO fest, die zur Einsicht verlangte Namensliste stelle ein amtliches Dokument im Sinne des BGÖ dar. Anders als die WEKO ging der EDÖB jedoch davon aus, dass Dokumente mit Personendaten von Verwaltungsangestellten wie vorliegend die Namensliste nicht generell vom Anwendungsbereich des BGÖ ausgenommen seien. Der nachgesuchte Zugang könne daher nicht gestützt auf die datenschutzrechtlichen Bestimmungen des Bundespersonalgesetzes (BPG, SR 172.220.1) verweigert bzw. beschränkt werden; weder die datenschutzrechtlichen Bestimmungen des BPG noch die vorliegend ohnehin nicht anwendbaren arbeitsrechtlichen Bestimmungen des OR stellten spezielle, dem BGÖ vorgehende Bestimmungen dar. Das Zugangsgesuch von Andreas Volkart sei daher (allein) nach den Bestimmungen des BGÖ zu beurteilen.

In der Sache hielt der EDÖB sodann und unter Verweis auf frühere Empfehlungen fest, Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung könnten sich im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung nicht in gleichem Umfang auf den Schutz ihrer Privatsphäre berufen wie private Dritte; die blosse Nennung von Namen und Funktionsbezeichnung in amtlichen Dokumenten bringe in der Regel kein Risiko einer Persönlichkeitsverletzung mit sich. Und auch vorliegend sei nicht ersichtlich, inwiefern den Mitarbeitenden der WEKO durch das Zugänglichmachen ihrer Namen ein (erheblicher) Nachteil entstünde.

Jedenfalls aber überwiege das öffentliche Interesse an der Transparenz der Verwaltung und somit am Zugang zu der Namensliste gegenüber einer (allfälligen) geringfügigen Beeinträchtigung der Privatsphäre der Betroffenen. Der Zugang sei aus diesem Grund entsprechend dem Zugangsgesuch zu gewähren, zumal andere Gründe, welche eine Einschränkungen des Zugangs rechtfertigen würden, nicht ersichtlich seien.

F.
Die WEKO verweigerte in der Folge und entgegen der Empfehlung des EDÖB mit Verfügung vom 23. September 2013 den Zugang zu der Namensliste und hielt im Gleichen fest, Andreas Volkart habe Zugang zu einer Liste mit Pseudonymen erhalten.

In ihrer Begründung verweis die WEKO vorab auf die Pflicht, amtliche Dokumente, welche Personendaten enthielten, vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Sie habe sich aus diesem Grund – im Sinne eines milderen Mittels – dafür entschieden, die Namen der Mitarbeitenden durch Pseudonyme zu ersetzen, anstatt den Zugang vollständig zu verweigern. So werde immerhin offen gelegt, wie viele Mitarbeitende an der Prüfung der beiden Unternehmenszusammenschlüssen beteiligt gewesen seien und ob (einzelne) Mitarbeitende an beiden Verfahren mitgewirkt hätten.

Im Weiteren verwies die WEKO auf den verfassungsrechtlich garantierten Schutz der Privatsphäre, welcher dem Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten grundsätzlich vorgehe. Gefordert sei eine Abwägung der berührten Interessen im Einzelfall, wobei nach Ansicht der WEKO vorliegend kein überwiegendes öffentliches Interesse an einem (weitergehenden) Zugang zu der Namensliste auszumachen ist; die Mitarbeitenden des Sekretariats seien in der Sache nicht entscheidbefugt und in der Öffentlichkeit unbekannt, weshalb ihr Interesse am Schutz der Privatsphäre überwiege. Zudem seien die Namen der Kommissionsmitglieder und die Entscheide zu den beiden Unternehmenszusammenschlüssen in Internet publiziert und somit öffentlich zugänglich gemacht worden.

G.
Mit Schreiben vom 24. Oktober 2013 liess Andreas Volkart (Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung der WEKO (Vorinstanz) vom 23. September 2013 führen mit dem Begehren, es sei ihm Zugang zu besagter Namensliste zu gewähren. Eventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, ihm den Zugang wie anbegehrt zu gewähren.

Der Beschwerdeführer wendet sich – unter Verweis auf die Rechtsprechung des BVGer und die Empfehlung des EDÖB – zunächst gegen die Auffassung der Vorinstanz, wonach die Namen der Mitarbeitenden des Sekretariats in jedem Fall zu anonymisieren seien. Eine solche Pflicht bestehe nicht, zumal sich sein Gesuch gerade auf die Namen der Mitarbeitenden des Sekretariats der WEKO beziehe. Des Weiteren ist er der Ansicht, dass mit Blick auf den Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung sehr wohl ein (überwiegendes) öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Namen der Mitarbeitenden bestehe. Das Sekretariat setze sich mehrheitlich aus Fachspezialisten zusammen, welche die Geschäfte bzw. Entscheid der Kommission vorbereiten würden und somit die Möglichkeit einer Einflussnahme auf den Entscheid der WEKO bestehe. Zudem hätten die beiden Unternehmenszusammenschlüsse erhebliche Auswirkungen u.a. auf den Milchmarkt, weshalb an die Unabhängigkeit (auch) der Mitarbeitenden des Sekretariats hohe Anforderungen zu stellen seien. Der Einzelne solle sich ein Bild über die Tätigkeit der Behörden machen und diese – auch hinsichtlich der Unabhängigkeit ihrer Tätigkeit – kontrollieren können. Demgegenüber sei nicht ersichtlich und von der Vorinstanz auch nicht dargelegt worden, welche konkreten Nachteile den Mitarbeitenden durch die Bekanntgabe ihrer Namen entstünden.

H.
Die Vorinstanz schliesst mit Vernehmlassung vom 17. Dezember 2013 auf Abweisung der Beschwerde.

Zur Begründung verweist die Vorinstanz vorab auf die (kartellrechtliche) Verfahrensordnung im Zusammenhang mit der Prüfung von Unternehmenszusammenschlüssen und hält wie schon in der angefochtenen Verfügung fest, dass die Kompetenz zur Prüfung von Unternehmenszusammenschlüssen allein bei der WEKO liege, während den Mitarbeitenden des Sekretariats gegen aussen keinerlei (Entscheid-)Kompetenz zukomme. In der Sache führt die Vorinstanz sodann zusammenfassend und unter Verweis auf die vom Bundesgericht entwickelte Sphärentheorie aus, dass Informationen darüber, welche Dossiers ein Mitarbeitender betreue, zur grundrechtlich geschützten Privatsphäre gehörten. Würde der Zugang zu besagter Namensliste gewährt, wäre damit ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verbunden, der durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein müsse. Ein solch überwiegendes öffentliches Interesse sei jedoch nicht auszumachen; weder das allgemeine öffentliche Interesse an der Öffentlichkeit der Verwal-

tung noch das Interesse an einer Überprüfung der Unbefangenheit einzelner, der Öffentlichkeit unbekannter Verwaltungsangestellter vermag nach Ansicht der Vorinstanz das Interesse am Schutz der Privatsphäre zu überwiegen. Schliesslich wendet sich die Vorinstanz, was das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung betrifft, gegen eine unterschiedliche Behandlung von Verwaltungsangestellten und privaten Dritten. Hätte der Gesetzgeber Verwaltungsangestellte generell anders behandeln wollen als private Dritte, hätte er dies in generell-abstrakter Weise im BGÖ vorsehen können und müssen. Entsprechende Hinweise fänden sich indes weder im Gesetz noch in den Materialien, weshalb sich (auch) Verwaltungsangestellte gleich wie private Dritte auf den Schutz ihrer Privatsphäre berufen könnten.

I.

Der Beschwerdeführer hält mit Schlussbemerkungen vom 27. Februar 2014 an seinen Rechtsbegehren und seinen Ausführungen fest. Ergänzend weist er darauf hin, die Mitarbeitenden des Sekretariats der WEKO würden eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen und an Entscheiden mit weitreichenden (volks-)wirtschaftlichen Folgen mitwirken. Das Sekretariat führe selbständig die kartellrechtlichen Verfahren und redigiere die Entscheide der WEKO. Es liege daher – entsprechend dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung – (auch) im öffentlichen Interesse, die Tätigkeit der Verwaltung bzw. des Sekretariates der WEKO hinsichtlich Befangenheit und Interessenkollisionen überprüfen zu können. Inwieweit auf der anderen Seite der Zugang zu der Namensliste für die einzelnen Mitarbeitenden des Sekretariats einen konkreten Nachteil bewirken könnte, lege die Vorinstanz demgegenüber auch in ihrer ausführlichen Vernehmlassung im Beschwerdeverfahren nicht dar.

J.

Auf weitergehende Ausführungen der Parteien und die bei den Akten liegenden Schriftstücke wird, soweit für den Entscheid erheblich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt. Bei der Vorinstanz handelt es sich um eine eidgenössische Kommission i.S.v. Art. 33 Bst. f 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 nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung besitzt. Verlangt ist somit nebst der formellen Beschwer, dass der Beschwerdeführer über eine besondere Beziehung zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung zu ziehen vermag. Davon ist vorliegend auszugehen. Der Beschwerdeführer ist Adressat der angefochtenen Verfügung und mit seinem Begehren um Zugang zu der Namensliste nicht (vollständig) durchgedrungen. Er besitzt daher ohne Weiteres ein aktuelles schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung bzw. Änderung der angefochtenen Verfügung und ist daher als zur Beschwerdeerhebung berechtigt anzusehen.

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 rechterheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Zudem prüft es die Verfügung auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

3.1 In der Sache ist zu prüfen, ob die Vorinstanz den anbegehrten Zugang zu der Namensliste, also der Liste mit den Namen jener Mitarbeitenden des Sekretariats der WEKO, welche an den beiden Unternehmenszusammenschlüssen Migros/Denner und Emmi/Fromalp gearbeitet haben, zu Recht eingeschränkt bzw. verweigert hat. Der Beschwerdeführer ist – anders als die Vorinstanz – der Ansicht, dass die Bekanntgabe der Namen zu keiner Beeinträchtigung der Privatsphäre der betreffenden Mitarbeitenden führe, sondern – mit Blick insbesondere auf den Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung – ein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang bestehe.

Zum Verständnis und zur Prüfung der Vorbringen des Beschwerdeführers sind vorweg die gesetzliche (Verfahrens-)Ordnung betreffend Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten darzustellen (nachfolgend E. 3.2 f.). Vor diesem Hintergrund ist alsdann zu prüfen, ob die Vorinstanz den nachgesuchten Zugang zu der Namensliste zu Recht eingeschränkt bzw. verweigert hat (nachfolgend E. 4).

3.2 Der Zugang zu amtlichen Dokumenten richtet sich grundsätzlich nach dem BGÖ. Dieses bezweckt, die Transparenz der Verwaltung und das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen zu fördern (Art. 1 BGÖ). Hierzu kehrt das BGÖ den Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips um und gewährt jeder Person, die amtliche Dokumente einsehen will, im persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich des BGÖ einen subjektiven, individuellen Anspruch hierauf (Art. 2, Art. 3 und Art. 6 Abs. 1 BGÖ; vgl. BGE 136 II 399 E. 2.1 mit Hinweisen). Als amtliches Dokument gilt dabei jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz 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).

Aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips, wie es in Art. 6 Abs. 1 BGÖ verankert ist, besteht eine Vermutung zu Gunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Es liegt somit seit dem 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, Art. 7 N. 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. 1bis] DSG). 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.

3.3 Das Verfahren betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten ist in den Art. 10 ff. BGÖ geregelt. Demnach ist das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten an die Behörde zu richten, die das amtliche Dokument erstellt oder von Dritten, die nicht dem BGÖ unterstehen, erhalten hat (Art. 10 Abs. 1 BGÖ). Das Gesuch kann formlos gestellt und braucht – auch rechtlich – nicht begründet zu werden (Art. 7 Abs. 1 VBGÖ). Insbesondere muss die vorgesehene Verwendung – ob zu kommerziellen oder privaten Zwecken etwa – nicht offengelegt werden und ist somit grundsätzlich unerheblich (URS STEIMEN, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Art. 6 BGÖ N. 11; BHEND/SCHNEIDER, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Art. 10 BGÖ N. 38 mit Hinweisen; vgl. zudem BVGE 2013/50 E. 7.2 f.). Die zuständige Behörde nimmt so rasch als möglich Stellung zu dem Gesuch (Art. 12 BGÖ). Betrifft das Gesuch amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, und zieht die Behörde die Gewährung des Zugangs in Betracht, so konsultiert sie die betroffene Person und gibt ihr Gelegenheit zur Stellungnahme (Art. 11 Abs. 1 BGÖ). Entspricht die Behörde dem Gesuch nicht oder nicht vollständig, so besteht für die gesuchstellende Person die Möglichkeit, mit einem Schlichtungsantrag an den EDÖB zu gelangen. Dasselbe Recht steht auch jener Person zu, die nach Art. 11 BGÖ angehört worden ist (Art. 13 Abs. 1 Bst. a und c BGÖ). Kommt keine Schlichtung zu Stande, gibt der EDÖB innert 30 Tagen nach Empfang des Schlichtungsantrags eine Empfehlung über die Gewährung des Zugangs ab (Art. 14 BGÖ). Weicht die Behörde – wie vorliegend – von der Empfehlung des EDÖB ab, so erlässt sie eine Verfügung (Art. 15 Abs. 2 Bst. a

BGÖ). Die Verfügung der Behörde kann schliesslich das Anfechtungsobjekt einer Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht sein (vgl. Art. 16 Abs. 1 BGÖ).

4.

4.1 Zunächst ist zu prüfen, ob das streitbetroffene Zugangsgesuch in den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des BGÖ fällt (vgl. Art. 2 und Art. 3 BGÖ).

Der Beschwerdeführer hat sein Zugangsgesuch bei der WEKO eingereicht. Diese gehört als dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) zugeordnete Behördenkommission zur dezentralen Bundesverwaltung und untersteht somit in persönlicher Hinsicht dem BGÖ (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ i.V.m. Art. 2 Abs. 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [RVOG, SR 172.010] und Art. 7a Abs. 1 Bst. a sowie Anhang 2 Ziff. 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV, SR 172.010.1]; CHRISTA STAMM-PFISTER, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Art. 2 BGÖ N. 1 und 4 f.). Es fragt sich allerdings, ob die Namensliste, welche (mittelbar) zwei erstinstanzliche Verfahren der Prüfung von Unternehmenszusammenschlüssen betriff, in den sachlichen Geltungsbereich des BGÖ fällt.

Ausgenommen vom sachlichen Geltungsbereich des BGÖ sind im Wesentlichen die amtlichen Dokumente betreffend die Justizverfahren und somit auch Verfahren der Staats- und Verwaltungsrechtspflege (Art. 3 Abs. 1 Bst. a [Ziff. 5] BGÖ). Die Bestimmung bezieht sich auf die streitigen staats- und verwaltungsrechtlichen Verfahren, für welche nach Art. 30 Abs. 3 BV das Prinzip der Justizöffentlichkeit gilt (vgl. hierzu BGE 139 I 129 E. 3, insbes. E. 3.3 und 3.6 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; GEROLD STEINMANN, in: St. Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014, Art. 30 Rz. 61 ff., insbes. Rz. 63). Nach Art. 3 Abs. 1 Bst. b BGÖ ist sodann die Einsichtnahme der Parteien in die Akten eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens vom sachlichen Geltungsbereich des BGÖ ausgenommen; während des Verfahrens richtet sich das Akteneinsichtsrecht der Parteien nach dem anwendbaren Verfahrensrecht und nach Abschluss des Verfahrens kann eine Partei – bei Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses – gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV Akteneinsicht verlangen (vgl. STEPHAN C. BRUNNER, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, Rz. 19 zu Art. 26). Dokumente eines erstinstanzlichen Ver-

waltungsverfahrens sind dem BGÖ somit – 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; STAMM-PFISTER, a.a.O., Art. 3 BGÖ N. 26). Diese Rechtsauffassung findet sich in den Materialen bestätigt. Nach den Voten von Bundesrat Christoph Blocher und Nationalrätin Ursula Wyss gilt das BGÖ nicht für Akteneinsicht einer Partei im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren und für Dokumente, die ein Justizverfahren betreffen. Im Übrigen sei über die Zugänglichkeit von amtlichen Dokumenten jedoch nicht generell über Kategorien von Dokumenten, sondern im Einzelfall zu entscheiden (Votum von Bundesrat Christoph Blocher, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung [AB] 2004 N 1258 und das Votum von Nationalrätin Ursula Wyss für die Kommission, AB 2004 N 1258; vgl. auch Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung [nachfolgend: Botschaft zum BGÖ], Bundesblatt [BBl] 2003 2009; Bundesamt für Justiz [BJ]/EDÖB, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 7. August 2013, hiernach: Umsetzung Öffentlichkeitsprinzip, Ziffn. 2.2.3. und 3.1.1. publiziert auf der Internetseite des EDÖB < http://www.edoeb.admin.ch > Öffentlichkeitsprinzip > FAQ zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips, abgerufen am 13. Mai 2015; zudem Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ, wonach das BGÖ auch für Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts gilt, soweit sie zum Erlass erstinstanzlicher Verfügungen berechtigt sind).

Die Vorinstanz hat sich daher zu Recht als zuständig erachtet und das Gesuch gestützt auf die Bestimmungen des BGÖ beurteilt; eine spezialgesetzliche Regelung i.S.v. Art. 4 BGÖ ist weder in den kartellrechtlichen noch in den bundespersonalrechtlichen Bestimmungen auszumachen (zum Bundespersonalrecht vgl. HARRY NÖTZLI, in: Portmann/Uhlmann [Hrsg.], Bundespersonalgesetz [BPG], 2013, Art. 27 N. 10 f.). Die Vorinstanz ging sodann zutreffend und in Übereinstimmung mit dem EDÖB davon aus, dass es sich bei der zur Einsicht verlangten Namensliste um ein amtliches Dokument handelt, da es im vorliegenden Fall durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen hat erstellt werden können (Art. 5 Abs. 2 BGÖ). Im Folgenden ist somit zu überprüfen, ob die Vorinstanz den Zugang zu der Namensliste zu Recht beschränkt bzw. verweigert hat (nachfolgend E. 4.3), wobei vorab auf die Besonderheiten im Zusammenhang mit der Bekanntgabe von Personendaten bzw. dem Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten enthalten, einzugehen ist (nachfolgend E. 4.2).

4.2

4.2.1 Amtliche Dokumente, die 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 – wie vorliegend die Namen einzelner Mitarbeitender der öffentlichen Verwaltung – auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (vgl. Art. 3 Bst. a DSG). 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, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz [nachfolgend: Basler Kommentar], 3. Aufl. 2014, Art. 9 BGÖ N. 5 mit Hinweisen).

Die Anonymisierungspflicht ist – entgegen der Ansicht der Vorinstanz – keine absolute: Amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, sind "nach Möglichkeit" zu anonymisieren. Nach der Botschaft zum BGÖ bezieht sich dieser Begriff auf Schwierigkeiten der Anonymisierung tatsächlicher Art; etwa, weil das Zugangsgesuch sich auf ein Dokument bezieht, das eine bestimmte, vom Gesuchsteller bezeichnete Person betrifft oder weil die Anonymisierung mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand verbunden wäre (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2016). Nach Ansicht der Lehre und des EDÖB kommt dem Begriff demgegenüber (auch) eine weitergehende rechtliche Bedeutung zu. Die Behörde verfüge bei ihrem Entscheid über die Anonymisierung über einen Ermessensspielraum, welcher pflichtgemäss und somit unter Beachtung insbesondere des Verhältnismässigkeitsprinzips auszuüben sei. Nach diesem Verständnis steht die Anonymisierung von Personendaten – soweit in tatsächlicher Hinsicht und ohne übermässigen Aufwand möglich – (stets) unter dem Vorbehalt der Interessenabwägung und bedürfte insofern einer rechtlichen Rechtfertigung (AMMANN/LANG, a.a.O., § 25 Rz. 25.61 mit Hinweisen; HÄNER, Basler Kommentar, Art. 9 BGÖ N. 2–4 mit Hinweisen; MARKUS SCHEFER, Öffentlichkeit und Geheimhaltung in der Verwaltung, in: Epiney/Hobi [Hrsg.], Die Revision des Datenschutzgesetzes, 2009, S. 86 f.). Dieses Verständnis überzeugt grundsätzlich, insbesondere auch mit Blick auf den Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung (vgl. AMMANN/LANG, a.a.O., § 25 Rz. 25.63). Es kann jedoch letztlich offen bleiben, ob die Ansicht der Lehre und des EDÖB die wahre Tragweite von Art. 9 Abs. 1 BGÖ wiedergibt. Diese wäre durch Auslegung zu ermitteln. Bezieht sich – wie

vorliegend – 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 auch auf die Rechtsprechung). Werden in einem solchen Fall die Personendaten gleichwohl anonymisiert oder – wie vorliegend – durch Pseudonyme ersetzt, kommt dies im Ergebnis einer Verweigerung des Zugangs bzw. einer Abweisung des Zugangsgesuchs gleich; die Liste mit Pseudonymen ist für den Beschwerdeführer, welcher die richtigen Namen der Mitarbeitenden des Sekretariats der Vorinstanz erfahren möchte, unbrauchbar.

4.2.2 Zugangsgesuche, die sich – wie vorliegend – auf amtliche Dokumente beziehen, welche nicht anonymisiert werden können, sind nach Art. 19 DSG zu beurteilen. Dabei richtet sich das Zugangsverfahren weiterhin nach dem BGÖ (Art. 9 Abs. 2 BGÖ). Gemäss Art. 19 Abs. 1bis 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 (Urteil des BVGer A-5111/2013 vom 6. August 2014 E. 7.1; JENNIFER EHRENSPERGER, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Art. 19 DSG N. 45; SCHEFER, a.a.O., 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. 1bis DSG steht jedoch auch die Bekanntgabe von Stammdaten unter dem Vorbehalt einer Interessenabwägung im Einzelfall (Art. 19 Abs. 4 Bst. a DSG; EHRENSPERGER, a.a.O., Art. 19 DSG N. 49). Für die Beurteilung des vorliegenden Zugangsgesuchs, welches sich auf die Namen von Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung bezieht, ergeben sich daher aus Art. 19 Abs. 2 DSG keine weitergehenden Ansprüche.

Im Rahmen der Interessenabwägung gemäss Art. 19 Abs. 1bis Bst. b DSG hat die Behörde – der Zweckbestimmung des DSG entsprechend – stets das Interesse der Drittperson am Schutz ihrer Privatsphäre bzw. ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung 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 mit 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 i.S.v. Art. 3 Bst. c DSG erhebliches Gewicht beikommt und eine Bekanntgabe kaum je in Betracht kommen dürfte (vgl. Urteil A-5111/2013 E. 7.1 mit Hinweisen). 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 die Bekanntgabe schützenswerter Personendaten gefallen lassen (vgl. Urteil A-3609/2010 E. 4.4). Dagegen haben hierarchisch nachgeordnete Verwaltungsangestellte grundsätzlich damit zu rechnen, dass bekannt wird, 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-4962/2012 vom 22. April 2013 E. 7; zum Ganzen zudem: AMMANN/LANG, a.a.O., § 25 Rz. 25.62; HÄNER, Basler Kommentar, Art. 9 BGÖ Rz. 8; BRUNNER/FLÜCKIGER, Nochmals: Der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personennamen enthalten, in: Jusletter vom 4. Oktober 2010 Rz. 13; YVONNE JÖHRI, in: Handkommentar zum Datenschutzgesetz, 2008, Art. 19 Abs. 1bis N. 48; BJ/EDÖB, Umsetzung Öffentlichkeitsprinzip, Ziff. 5.2.3; vgl.

zudem SCHEFER, a.a.O., S. 88). In jedem Fall steht jedoch die Bekanntgabe von Personendaten unter dem Vorbehalt überwiegender Nachteile für die betroffene Person (vgl. Urteil A-3609/2010 E. 5.4; zudem zum Ganzen AMMANN/LANG, a.a.O., § 25 Rz. 25.78 ff.; HÄNER, Basler Kommentar, Art. 7 BGÖ N. 57–60; JÖHRI, a.a.O., Art. 19 Abs. 1bis N. 45 und 48; zum Verhältnis von Art. 7 Abs. 2 BGÖ und Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.Vm. Art. 19 Abs. 1bis Bst. b DSG vgl. nachfolgend E. 4.2.3).

Auf Seiten der nach dem Wortlaut von Art. 19 Abs. 1bis Bst. b DSG für eine Bekanntgabe geforderten öffentlichen Interessen steht das 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 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; nach 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). Wird etwa im Zusammenhang mit dem Erlass einer Verfügung 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 (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 (vgl. Art. 6 Abs. 2 VBGÖ; BRUNNER/FLÜCKIGER, a.a.O., Rz. 5; HÄNER, Basler Kommentar, Art. 7 BGÖ N. 61–65 und Art. 9 BGÖ N. 13).

4.2.3 Der Schutz der Privatsphäre Dritter, welchem im Rahmen des BGÖ ein hoher Stellenwert zukommt, ist zusätzlich zu der erwähnten Regelung von Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 (Abs. 1bis) DSG auch im BGÖ selbst geregelt (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2013). Nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann, wobei ausnahmsweise das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen kann. Besteht die Gefahr einer Beeinträchtigung der Privatsphäre, ist dies in der Regel in der Bekanntgabe von Personendaten begründet; die Verletzung der Persönlichkeit kann grundsätzlich nur stattfinden, wenn die betroffene Person bestimmt oder bestimmbar ist. Es stellt sich somit die Frage, in welchem Verhältnis die Bestimmung von Art. 7 Abs. 2 BGÖ zu der vorstehend dargestellten Regelung in Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 (Abs. 1bis) DSG betreffend die Bekanntgabe von amtlichen Dokumenten mit Personendaten steht.

Den Materialien und insbesondere der Botschaft zum BGÖ lässt sich zu dieser Frage unmittelbar nichts entnehmen, wobei immerhin anzumerken ist, dass die Regelung von Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 (Abs. 1bis) DSG erst im Anschluss an die Vernehmlassung in den Entwurf zum BGÖ bzw. zur Änderung des DSG aufgenommen worden ist (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1982). Beide Bestimmungen, sowohl Art. 7 Abs. 2 BGÖ wie auch Art. 19 Abs. 1bis DSG, ist jedoch gemein, dass sie die grundrechtlichen Anliegen von Art. 13 BV aufnehmen. Sie verfolgen insofern einen übereinstimmenden Zweck, nämlich den Schutz der Privatsphäre Dritter (vgl. Art. 1 DSG; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2013). Die Bestimmungen sind hinsichtlich der verwendeten Begrifflichkeit und (somit) hinsichtlich ihres Geltungsbereichs allerdings nicht deckungsgleich; während Art. 7 Abs. 2 BGÖ in Übereinstimmung mit der BV eine Betroffenheit der Privatsphäre verlangt, bezieht sich die Regelung von Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 (Abs. 1bis) DSG – in Übereinstimmung mit der Terminologie des DSG – auf alle Personendaten. Es dürfte jedoch in der Praxis nicht immer leicht sein, etwa anhand der vom Bundesgericht entwickelten Sphärentheorie, zu bestimmen, ob mit der Bekanntgabe von Personendaten ebenso die Privatsphäre betroffen ist und damit (auch) Art. 7 Abs. 2 BGÖ anzuwenden ist (vgl. HÄNER, Basler Kommentar, Art. 7 BGÖ N. 50–52). Unbesehen dieser Schwierigkeiten ist die Rechtsordnung, wenn immer möglich, gesamthaft zum Tragen zu bringen. Und da beide Bestimmungen eine Interessenabwägung vorsehen, ist in Übereinstimmung mit der von der Lehre geforderten harmonisierenden Auslegung bei der Bekanntgabe von Personendaten

bzw. dem Zugang zu amtlichen Dokumenten, welche Personendaten enthalten, gestützt auf die genannten Bestimmungen eine Abwägung der sich entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen vorzunehmen (zum Ganzen vgl. HÄNER, Basler Kommentar, Art. 7 BGÖ N. 50–54 und Art. 9 BGÖ N. 13 f. je mit Hinweisen). Dabei ist Art. 7 Abs. 2 BGÖ, wonach das öffentliche Interesse am Zugang lediglich "ausnahmsweise" überwiegen kann, Rechnung zu tragen: Dem Schutzbedürfnis ist mit zunehmender Persönlichkeitsnähe der Informationen stärkeres Gewicht beizugeben (vgl. RHINOW/SCHEFER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, Rz. 1378). Sollte – wie die Vorinstanz vorliegend geltend macht – die Bekanntgabe von Personendaten allenfalls (auch) einen Eingriff in den Schutzbereich der Privatsphäre i.S.v. Art. 13 BV darstellen, so ändert dies am dargestellten Prüfungsrahmen grundsätzlich nichts. Zu Recht wird nicht bestritten, dass mit dem BGÖ eine gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe auch von Personendaten besteht und somit letztlich – wie von Art. 7 Abs. 2 BGÖ und Art. 19 Abs. 1^{bis} Bst. b DSG gefordert – die sich gegenüberstehenden öffentlichen und privaten Interessen abzuwägen sind (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 7 N. 66). Dies bedeutet schliesslich auch nicht, dass mit der Bekanntgabe von Personendaten diese Daten – entsprechend der vom Bundesgericht entwickelten Sphärentheorie – automatisch dem Gemeinbereich zuzurechnen wären; die Bekanntgabe von Personendaten gestützt auf eine umfassende Interessenabwägung sagt nur – aber immerhin – aus, dass an der Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.

Vor diesem Hintergrund ist im Folgenden zu prüfen, ob die Vorinstanz ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der fraglichen Personendaten zu Recht verneint hat; es ist weder ersichtlich noch wird von den Parteien geltend gemacht, dass andere Ausnahmetatbestände i.S.v. Art. 7 Abs. 1 oder Art. 8 BGÖ gegeben sind, welche einem Zugang (absolut) entgegenstehen würden, weshalb darauf nicht näher einzugehen ist.

4.3 Die Vorinstanz führt zur Begründung ihrer Verfügung aus, es bestehe kein (überwiegendes) öffentliches Interesse am Zugang zu der Namensliste. Darin ist ihr jedenfalls in Teilen zuzustimmen. Der Beschwerdeführer hat allgemein um Zugang zu der Liste mit den Namen all jener Mitarbeitenden des Sekretariats der WEKO ersucht, welche an der Prüfung der beiden Unternehmenszusammenschlüsse Migros/Denner und Emmi/Fromalp beteiligt waren. Ein besonderes Informationsinteresse i.S.v. Art. 6 Abs. 2

VBGÖ macht er hierbei nicht geltend. Auf Seiten des öffentlichen Interesses am Zugang zu der Namensliste verbleibt damit jenes an der Öffentlichkeit der Verwaltung. Diesem vermag jedoch, wie vorstehend ausgeführt, in Bezug auf jene Verwaltungsangestellten, welche nicht massgebend an den beiden Geschäften beteiligt waren, kein erhebliches Gewicht beizukommen (vgl. vorstehend E. 4.2.2). Weder mussten die betreffenden Personen damit rechnen, dass ihre Namen (auch) in einem solchen Fall bekannt gegeben werden, noch ist ersichtlich, wieso Verwaltungsangestellte, welche lediglich in untergeordneter, d.h. nicht massgebender Weise an einem Geschäft mitgewirkt haben, anders bzw. schlechter gestellt sein sollen als Private, deren Namen grundsätzlich nicht bekannt gegeben werden. Insoweit hat die Vorinstanz das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers mangels eines überwiegenden öffentlichen Interesses zu Recht abgewiesen und erweist sich die Beschwerde als unbegründet.

Die Vorinstanz übersieht hingegen, dass die Mitarbeitenden des Sekretariats insbesondere instruierend an der Prüfung von Unternehmenszusammenschlüssen mitwirken und hiernach den Entscheid zuhanden der Kommission vorbereiten (vgl. Art. 23 des Kartellgesetzes [KG, SR 251]; SIMON BANGERTER, in: Basler Kommentar zum Kartellgesetz, 2010, Art. 23 N. 10 f.; ROMINA CARCAGNI, in: Baker & McKenzie [Hrsg.], Kartellgesetz, 2007, Art. 23 N. 4 und 12). Mit Blick auf den Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung besteht somit ein nicht unerhebliches öffentliches Interesse daran, zu wissen, welche Person an einem Geschäft massgebend beteiligt war; das BGÖ bezweckt wie bereits erwähnt, die Transparenz der Verwaltung als Voraussetzung einer rechtsstaatlichen und demokratischen Ordnung zu fördern und – durch eine gewisse Kontrolle – subjektives Misstrauen zu zerstreuen (Art. 1 BGÖ; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1976 und 1984; AMMANN/LANG, a.a.O., § 25 Rz. 25.48 mit Hinweisen; vgl. auch STEPHAN C. BRUNNER, in: Brunner/Mader [Hrsg], Öffentlichkeitsgesetz, 2008, Art. 1 N. 6; zudem BVGE 2014/6 E. 6.6).). Der Beschwerdeführer soll sich ein Bild von der Tätigkeit der WEKO bzw. von deren Sekretariat machen und dieses (auch) auf seine Unabhängigkeit hin kontrollieren können. Demgegenüber ist – soweit der Sachverhalt erstellt ist – nicht ersichtlich und wird von der Vorinstanz auch nicht begründet dargelegt, dass mit der Bekanntgabe der Namen konkrete nachteilige Folgen bzw. mehr als geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenzen für die betreffenden Mitarbeitenden des Sekretariats der WEKO verbunden wären (vgl. BVGE 2013/50 E. 10.2; HÄNER, Basler Kommentar, Art. 7 BGÖ N. 60). Das Zugangsgesuch bezieht sich einzig auf die Namen der Mitarbeitenden, wel-

che an der Prüfung der beiden Unternehmenszusammenschlüsse Migros/Denner und Emmi/Fromalp mitgearbeitet haben. Betroffen sind somit weder besonders schützenswerte Personendaten noch Angaben etwa zum zeitlichen Aufwand, welchen die einzelnen Mitarbeitenden für die betreffenden Geschäfte verwendet haben (vgl. hierzu BGE 137 I 1 E. 2.5). Hinsichtlich jener Mitarbeitenden des Sekretariats der WEKO, welche massgebend an der Prüfung der beiden Unternehmenszusammenschlüsse mitgewirkt haben, ist demnach die Gewährung des Zugangs grundsätzlich in Betracht zu ziehen.

4.4 Der Vorinstanz stehen vorliegend verschiedene, nachfolgend nicht abschliessend genannte Möglichkeiten zur Erfüllung der Pflicht der Bekanntgabe offen. Sie kann dem Beschwerdeführer etwa Zugang zu den (inhaltlich anonymisierten) Verfügungen betreffend die beiden Unternehmenszusammenschlüsse gewähren, sofern daraus die massgebend an den beiden Geschäften beteiligten Mitarbeitenden hervorgehen. Auch würde es ausreichen, die ohnehin auf ihrer Internetseite veröffentlichten Verfügungen um entsprechende Angaben zu ergänzen (vgl. Art. 6 Abs. 3 BGÖ; < www.weko.admin.ch > Dokumentation > Recht und Politik des Wettbewerbs [RPW], abgerufen am 13. Mai 2015). Selbst die Publikation der Namen der Mitarbeitenden auf der Homepage der Vorinstanz genügt, wenn die Namen der massgebenden Mitarbeitenden ersichtlich sind. Allenfalls ist dem Beschwerdeführer Zugang zu ihrer Homepage zum Zeitpunkt des Erlasses der betreffenden Entscheide zu gewähren, wenn die massgebenden Mitarbeitenden nicht mehr aufgeführt sein sollten. Die Vorinstanz kann sodann – wie von ihr vorliegend in Betracht gezogen – dem Beschwerdeführer Zugang zu einer Liste (allein) mit den Namen derjenigen Mitarbeitenden gewähren, welche massgebend an den beiden Unternehmenszusammenschlüssen mitgewirkt haben. Nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ wären die betreffenden (ehemaligen) Mitarbeitenden jedoch, soweit dies mit vertretbarem Aufwand möglich ist, vorgängig anzuhören (vgl. BHEND/SCHNEIDER, a.a.O., Art. 11 BGÖ N. 7); vorliegend wurden die betreffenden Mitarbeitenden – soweit ersichtlich – nicht angehört und die Anhörung wurde auch im Schlichtungsverfahren nicht nachgeholt, obschon der EDÖB der Vorinstanz empfohlen hatte, dem Beschwerdeführer den Zugang zu gewähren (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2022). Die Stellungnahme der Betroffenen ist insbesondere im Hinblick auf die Interessenabwägung i.S.v. Art. 19 Abs. 1^{bis} Bst. b DSG bzw. Art. 7 Abs. 2 BGÖ ein wesentliches Element der Entscheidfindung. In diesem Sinn erscheint – auch aus verfahrensökonomischen Gründen – fraglich, ob eine Vorinstanz auf die Anhö-

rung der betreffenden Personen verzichten kann, wenn sie das Zugangsgesuch aufgrund überwiegender privater Interessen abzuweisen beabsichtigt (BHEND/SCHNEIDER, a.a.O., Art. 11 N. 6; BRUNNER/FLÜCKIGER, a.a.O., Rz. 17 f.).

4.5 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet nach Art. 61 Abs. 1 VwVG in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, S. 225 f. 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. Vorliegend stehen der Vorinstanz jedoch verschiedenen Möglichkeiten der Bekanntgabe offen und es sind die betreffenden Personen allenfalls vorgängig anzuhören. Es ist Sache der Vorinstanz, über die Art und Weise der Bekanntgabe zu entscheiden und sie ist aufgrund ihrer Nähe zur Streitsache auch besser geeignet, die betreffenden Personen zu bestimmen und allenfalls anzuhören. Die Verfügung der Vorinstanz vom 23. September 2013 ist somit in teilweiser Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und zur vollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und anschliessenden Interessenabwägung sowie zur allfälligen Bekanntgabe der Namen derjenigen Mitarbeitenden, welche massgebend an den beiden interessierenden Geschäften mitgearbeitet haben, an die Vorinstanz zurückzuweisen.

5.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass an der Bekanntgabe der Namen von Verwaltungsangestellten – gestützt auf den Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung – nicht in jedem Fall ein erhebliches öffentliches Interesse besteht. Hiervon ist nur bezüglich jener Mitarbeitenden auszugehen, welche massgebend an einem Geschäft, vorliegend an der Prüfung der beiden Unternehmenszusammenschlüsse, beteiligt waren. Der Vorinstanz stehen diesbezüglich verschiedene Möglichkeiten der Bekanntgabe offen, wobei die betreffenden Mitarbeitenden allenfalls vorgängig anzuhören sind. Die angefochtene Verfügung ist daher aufzuheben und zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

6.

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorliegend ist die an-

gefochtene Verfügung zwar gesamthaft aufzuheben, dem Beschwerdeführer wird jedoch – vorbehältlich entgegenstehender privater Interessen – Zugang zu der Namensliste lediglich hinsichtlich jener Verwaltungsangestellten zu gewähren sein, welche massgebend an der Prüfung der beiden Unternehmenszusammenschlüsse mitgewirkt haben. Der Beschwerdeführer ist daher zu einem überwiegenden Teil als unterliegend zu betrachten und es sind ihm vier Fünftel der Verfahrenskosten, welche auf Fr. 3'000.– 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. 2'400.– ist dem Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– zu entnehmen. Der Restbetrag in der Höhe von Fr. 600.– ist dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten. Keine Verfahrenskosten trägt die Vorinstanz (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

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 erachtet 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.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen.

2.
Die Verfügung der Vorinstanz vom 23. September 2013 wird aufgehoben und die Angelegenheit zum neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.
Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 3'000.– werden im Umfang von Fr. 2'400.– dem Beschwerdeführer zur Bezahlung auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag in der Höhe von

Fr. 600.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Der Beschwerdeführer hat dem Bundesverwaltungsgericht hierzu seine Kontoverbindung bekannt zu geben.

4.
Dem Beschwerdeführer wird eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1'000.– zugesprochen. Diese ist ihm von der Vorinstanz nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu entrichten.

5.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 521-0260; Einschreiben)
– das Generalsekretariat WBF (Gerichtsurkunde)
– den EDÖB

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Christoph Bandli	Benjamin Kohle

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: