



Bern, 5. Dezember 2013

## Empfehlung

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

#### zum Schlichtungsantrag von

**X,**  
vertreten durch Rechtsanwalt Y  
(Antragsteller)

gegen

**Schweizerischer Nationalfonds SNF**

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

1. Der Antragsteller hat am 26. Mai 2013, gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3), beim Schweizerischen Nationalfonds SNF um Zustellung folgender Unterlagen ersucht:
  - a. „Dokumente bezüglich Vorbereitung und Antragstellung zuhanden des Bundesrates zu einem NFP [Nationales Forschungsprogramm] ‚Lebensende‘ [nachfolgend: Begehren A];
  - b. Dokumente bezüglich der Vorschläge zur Zusammenstellung und Wahl der Leitungsgruppe der NFP 67<sup>1</sup>; [nachfolgend: Begehren B];

sowie die

- c. Gesuche um Beiträge zu Forschungsprojekten; [nachfolgend: Begehren C];
- d. Namen der dazu zur Stellungnahme eingeladenen Gutachter; [nachfolgend: Begehren D];
- e. die von diesen erstatteten Gutachten zu diesen Gesuchen [nachfolgend: Begehren E] zu folgenden Projekten des NFP 67 ‚Lebensende‘:
  - Selbstbestimmung am Lebensende – Recht oder Pflicht? (Aebi)
  - Der assistierte Suizide [recte wohl: Suizid]: Entwicklungen (Bartsch)

<sup>1</sup> Siehe [www.nfp67.ch](http://www.nfp67.ch) (zuletzt besucht am 26.11.2013).



- *Urteilunsfähigkeit am Lebensende und ihre Beurteilung (Biller)*
- *Lebenssinn, Spiritualität und Wertvorstellungen (Borasio)*
- *Sterbewünsche bei Menschen in schwerer Krankheit (Gudat)*
- *Planung des Lebensendes (Krones)*
- *Alternative Religiosität (Lüddeckens)*
- *Gesetzliche Regulierung am Lebensende (Rütsche)*
- *Selbstbestimmt sterben? (Schaber)*

2. Mit Schreiben vom 17. Juni 2013 nahm der SNF Stellung zum Gesuch. Einleitend informierte er den Antragsteller darüber, dass die Beurteilung des Zugangs in Abstimmung mit dem ebenfalls mit den Dokumenten befassten Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI erfolge. Weiter orientierte er den Antragsteller, gestützt auf Art. 16 Abs. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31), über eine voraussichtliche Gebührenerhebung im Umfang von ca. CHF 800.- für die Prüfung und Vorbereitung des Zugangs, da dafür etliche Stunden Aufwand erforderlich seien. Zugleich forderte er den Antragsteller auf, sein Zugangsgesuch binnen 10 Tagen zu bestätigen, da es ansonsten als zurückgezogen gelte.

Was die Zugangsgewährung in Bezug auf die fünf verschiedenen Teilbegehren (A-E) des Zugangsgesuches anbelangt, nahm der SNF – unter der Voraussetzung der Gesuchsbestätigung – bereits zu jedem einzelnen Stellung.

Zum Begehren A liess der SNF dem Antragsteller ein Aktenverzeichnis über die beim SNF und beim SBFI vorhandenen Dokumente zukommen. Zu den darin aufgelisteten Dokumenten werde ihm der Zugang „im Umfang der im Aktenverzeichnis ausgewiesenen Begründung und zu beachtenden Hinweisen“ unter Anonymisierung der darin enthaltenen Personendaten gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ und unter Berücksichtigung des Urheberrechtes gewährt. Das Aktenverzeichnis, welches 18 Dokumente und ein weiteres, bereits veröffentlichtes Dokument auflistete, enthielt in Bezug auf fünf Dokumente den Hinweis, dass die entsprechenden Dokumente durch das Urheberrecht der Verfasser geschützt seien und demnach zwar eine Verwendung zum persönlichen Gebrauch, hingegen nicht eine Veröffentlichung der Dokumente erlaubt sei. Zudem wurde in Bezug auf dieselben fünf Dokumente darauf hingewiesen, dass der Zugang dazu auf die „Zusammenfassung der Vorschläge“ eingeschränkt werde, da die ausführlichen Forschungsvorschläge durch Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ (Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse) geschützt seien. Weiter enthielt das vom SNF erstellte Aktenverzeichnis in Bezug auf zwei weitere Dokumente den Hinweis „Personendaten anonymisiert; Art. 9 BGÖ“. Im erstgenannten Dokument wurden die Namen zweier Mitarbeitender des Bundesamtes für Gesundheit BAG, im zweitgenannten Dokument die Namen von sechs Personen geschwärzt.

Zum Begehren B des Zugangsgesuches führte der SNF aus, der Zugang zu Wahlantrag und Wahlprotokoll werde nicht gewährt, da das Öffentlichkeitsgesetz für diese Dokumente nicht anwendbar sei. Der SNF nehme die Wahl seiner Organe im Rahmen seiner Tätigkeit als privatrechtliche Stiftung wahr, weshalb diese Geschäfte nicht in das hoheitliche Handeln (mit Verfügungsbefugnis) falle und folglich ausserhalb des Anwendungsbereiches des Öffentlichkeitsgesetzes stünden. Die Zusammensetzung der eingesetzten Leitungsgruppe werde aber selbstverständlich öffentlich kommuniziert ([www.nfp67.ch](http://www.nfp67.ch)). Darüber hinaus sei dem Dokument „Bedarfsanalyse zum NFP Lebensende“ (Dok. Nr. 11 des Aktenverzeichnisses) die Umschreibung des Profils des Leitungsgruppen-Präsidiums sowie eine Umschreibung der Zusammensetzung der Leitungsgruppe zu entnehmen.



Zum Begehren C des Zugangsgesuches teilte der SNF dem Antragsteller mit, der Zugang zu den Gesuchen um Beiträge zu Forschungsprojekten des NFP 67 werde nicht gewährt. Zur Begründung führte er aus, Forschungsgesuche würden Forschungsgeheimnisse enthalten und dürften demnach mit Blick auf Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ (Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse) selbst nach der Bewilligung eines Gesuches nicht offengelegt werden. Gleichwohl gewährte der SNF eine möglichst transparente Information über die mit Bundesmitteln geförderte Forschung unter gleichzeitiger Wahrung des Forschungsgeheimnisses, indem er die Forschenden verpflichtete, für die öffentlich zugängliche Forschungsdatenbank P3<sup>2</sup> neben den Eckdaten zum bewilligten Forschungsvorhaben ein sog. Lay Summary (Zusammenfassung) zu verfassen. Darüber hinaus seien auch über die Website [www.nfp67.ch](http://www.nfp67.ch) die Beschreibungen sämtlicher Projekte einsehbar.

Zum Begehren D des Zugangsgesuches informierte der SNF den Antragsteller darüber, dass die Namen der GutachterInnen nicht offengelegt würden. Er stützte sich dabei auf Art. 13 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation (Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz, FIG; SR 420.1), welcher eine spezialgesetzliche Regelung i.S.v. Art. 4 BGÖ darstelle. Die Namen der GutachterInnen seien folglich vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes nicht erfasst.

Zum Begehren E des Zugangsgesuches führte der SNF aus, dass der Zugang zu den eingeholten Gutachten über die bei ihm eingereichten Forschungsgesuche (sog. Peer Review-Verfahren) verweigert werde. Diese Gutachten würden sich inhaltlich detailliert auf die zu beurteilenden Forschungsvorhaben und die darin enthaltenen Forschungspläne beziehen. Die entsprechenden Informationen würden, wie bereits im Zusammenhang mit dem Begehren C erwähnt, der Geheimhaltung unterliegen und folglich unter die Ausnahmebestimmung in Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ (Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse) fallen. Dieser Schutz daure selbst nach Bewilligung eines Gesuches an.

3. Mit Schreiben vom 27. Juni 2013 bestätigte der Antragsteller gegenüber dem SNF sein Festhalten am Zugangsgesuch gestützt auf Art. 16 Abs. 2 VBGÖ. Daraufhin gewährte der SNF dem Antragsteller am 28. Juni 2013 Zugang zu den verlangten Dokumenten des Teilbegehrens A seines Zugangsgesuches entsprechend den Beschränkungen und Hinweisen im bereits vorab zugestellten Aktenverzeichnis. Dazu liess der SNF dem Antragsteller – wie vorangekündigt – eine Gebührenrechnung über CHF 800.- zukommen.
4. Am 1. Juli 2013 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Darin rügte er im Wesentlichen, dass sein Zugangsgesuch „*nur zum kleinsten Teil positiv, in der Mehrheit und in den wichtigsten Materien jedoch negativ beantwortet*“ worden sei. Er führte aus, dass die Ausnahmebestimmungen in Art. 7 BGÖ nur sehr einschränkend angenommen werden dürften. Hingegen genüge es keinesfalls, diese nur formell geltend zu machen. Entscheidend sei das Vorliegen eines Schadensrisikos, welches in einer detaillierten Abschätzung zu prüfen sei, ausserdem müsse eine Interessenabwägung vorgenommen werden zwischen dem Interesse an der Vermeidung eines solchen Schadens gegenüber dem Interesse, Öffentlichkeit herzustellen. Weiter widersprach er der jeweiligen Argumentation in der Stellungnahme des SNF in Bezug auf seine fünf Teilbegehren des Zugangsgesuches (A-E).

In Bezug auf das Begehren A seines Zugangsgesuches führte er aus, dass der SNF den Zugang zu den Forschungsvorschlägen zu Unrecht auf die jeweiligen Zusammenfassungen

---

<sup>2</sup> [p3.snf.ch](http://p3.snf.ch) (zuletzt besucht am 26.11.2013).



beschränkt und sich dabei rechtswidrig auf die Bestimmung in Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ (Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse) berufen habe. Das vorgebrachte Forschungsgeheimnis falle nicht unter diese Bestimmung, da die entsprechenden Dokumente nicht von im Wirtschaftsleben konkurrierenden Unternehmen stammen, welchen durch eine Zugänglichmachung ein Wettbewerbsnachteil entstehen könnte. Selbst wenn dem nicht so wäre, käme eine Einschränkung nicht in Betracht, da es an einer solchen konkreten Gefahr bereits deshalb fehle, weil es gerade das Merkmal von Nationalen Forschungsprogrammen sei, dass diese nur unter Einsatz genügender öffentlicher Mittel in Gang zu bringen seien. Wären diese Projekte für die Wirtschaft von Interesse, so würden diese „im Schutze der Privatwirtschaft und ohne öffentlichen Mitteleinsatz durchgeführt“. Im Übrigen sei auch die erfolgte Anonymisierung der in zwei Dokumenten enthaltenen Personendaten gestützt auf Art. 9 BGÖ rechtswidrig. Ein allfälliger Zugang würde keine Einsicht in private Verhältnisse der betroffenen Personen ermöglichen, sondern in ihre im Interesse des Bundes ausgeübte Tätigkeit, welche öffentlich überprüfbar sein müsse. Die Pflicht zur Anonymisierung von in amtlichen Dokumenten enthaltenen Personendaten könne lediglich Daten jener Personen betreffen, welche nichts mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zu tun hätten.

In Bezug auf das Begehren B seines Zugangsgesuches führte der Antragsteller aus, der SNF habe damit argumentiert, die Vornahme von Wahlgeschäften falle nicht in sein hoheitliches Handeln und stehe demnach ausserhalb des Anwendungsbereichs des Öffentlichkeitsgesetzes. Für die Frage der Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes sei jedoch alleine der Umstand massgebend, ob der SNF beim zu beurteilenden Wahlgeschäft eine öffentliche Aufgabe wahrgenommen habe. Dies sei im Falle von nationalen Forschungsprogrammen, welche vom Bundesrat in Auftrag gegeben und vollständig mit Bundesmitteln finanziert werden, ohne Zweifel der Fall.

In Bezug auf das Begehren C rügte der Antragsteller die Verweigerung des Zugangs durch den SNF mit Verweis auf Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ (Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse). Er verwies auf seine Ausführungen in Bezug auf die Stellungnahme des SNF zu seinem Teilbegehren A, wonach seiner Ansicht nach gar keine „Geheimnisse“ i.S. der gesetzlichen Bestimmung vorliegen würden und darüber hinaus selbst im gegenteiligen Fall kein Schädigungspotential zu befürchten sei.

In Bezug auf die Begehren D und E des Zugangsgesuches stellte sich der Antragsteller auf den Standpunkt, dass sich der SNF im Rahmen seiner ablehnende Haltung zu Unrecht auf Art. 13 FIGG berufen habe. Die unter Vorbehalt der Zustimmung vorgesehene Geheimhaltung der Namen der Referenten und wissenschaftlichen GutachterInnen in einem allfälligen Beschwerdeverfahren gegen eine Verfügung einer Institution der Forschungsförderung könne jedenfalls dann keine vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Spezialbestimmung i.S.v. Art. 4 BGÖ darstellen, wenn entsprechende Verfügungen über Forschungsprojekte in Rechtskraft erwachsen seien. Was die Gutachten selbst betreffe, so gelte es zu beachten, dass die genannte Art von Geheimnissen insbesondere dort eine Rolle spiele, wo ReferentInnen oder wissenschaftliche GutachterInnen konkrete Forschungsgesuche vor allem negativ beurteilt hätten. Nur in solchen Fällen könne sich theoretisch die Gefahr allfälliger Differenzen zwischen ReferentIn und GutachterIn einerseits und gesuchstellendem Forscher andererseits ergeben.

Schliesslich bestand der Antragsteller in seinem Schlichtungsantrag auf unbedingte Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Frist von 30 Tagen zur Durchführung des Schlichtungsverfahrens nach Art. 14 BGÖ und hielt zugleich fest, dass die Frist zum Versand der Empfehlung des Beauftragten am 2. August 2013 endige.



5. Am 4. Juli 2013 bestätigte der Beauftragte dem Antragsteller den Eingang seines Schlichtungsantrages. Am gleichen Tag forderte der Beauftragte den SNF dazu auf, innerhalb von 10 Tagen alle relevanten Dokumente sowie eine ausführliche und detailliert begründete Stellungnahme einzureichen.
6. Mit Schreiben vom 9. Juli 2013 teilte der Antragsteller dem Beauftragten mit, dass er das Schlichtungsverfahren auf die mittlerweile erfolgte Teillieferung von Dokumenten durch den SNF vom 28. Juni 2013 erweitere (vgl. Ziffer 3). Ebenso bestritt der Antragsteller die Rechtmässigkeit der in Rechnung gestellten Gebühr über CHF 800.-. Im Einzelnen zeigte er sich sowohl grundsätzlich mit der Erhebung einer Gebühr als auch mit deren Höhe („*Unangemessenheit des gelten gemachten Aufwandes*“) nicht einverstanden. Schliesslich rügte der Antragsteller auch die erfolgte Schwärzung von Personendaten auf zwei der ihm zugestellten Dokumente als unzulässig. Dieses Schreiben liess der Antragsteller ebenfalls am 9. Juli 2013 auch dem SNF zur Kenntnis zukommen. Zugleich machte er gegenüber dem SNF geltend, dass er sowohl Rechtmässigkeit als auch Höhe der Gebührenansetzung bestreite.
7. Am 11. Juli 2013 gelangte der SNF mit einem Fristerstreckungsgesuch an den Beauftragten, welches dieser am gleichen Tag beantwortete und die Frist zur Einreichung der Dokumente und einer Stellungnahme bis zum 30. August 2013 erstreckte.
8. Mit Schreiben vom 30. August 2013 orientierte der SNF den Antragsteller darüber, dass man hinsichtlich des Begehrens A den bisher auf die Zusammenfassungen der Vorschläge beschränkte Zugang in Absprache mit dem SBFI in Wiedererwägung gezogen habe und dabei zum Schluss gelangt sei, dass man ihm nunmehr die fünf ausführlichen Texte der fraglichen NFP-Vorschläge zukommen lasse. Dies allerdings nach wie vor in anonymisierter Form und unter Hinweis auf das Urheberrecht.
9. Am 30. August 2013 reichte der SNF beim Beauftragten eine Stellungnahme sowie Kopien der bereits dem Antragsteller zugestellten Dokumente ein. Darin verwies er neben den ergänzenden Ausführungen auf die Stellungnahme an den Antragsteller vom 17. Juni 2013 (vgl. Ziffer 2).
10. Betreffend das Begehren A stellte sich der SNF auf den Standpunkt, er habe dem Antragsteller den Zugang zu den unter diesem Punkt genannten Akten mit wenigen Ausnahmen durch Zusendung von Kopien gewährt, weshalb dieser Punkt erledigt sei. Was die bisherige Einschränkung des Zugangs auf die Zusammenfassungen der NFP-Programmorschläge anbelangt, erklärte der SNF, dass diese Zugangsbeschränkung in Wiedererwägung gezogen worden sei und sich der SNF nunmehr entschieden habe, dem Antragsteller die ausführlichen Texte der NFP-Programmorschläge zu überlassen. Diese Zugangsgewährung erfolge jedoch nach wie vor in anonymisierter Form.

Hinsichtlich der Begehren B-E des Zugangsgesuches erklärte der SNF gegenüber dem Beauftragten sein Festhalten an der jeweiligen Zugangsverweigerung. Zur Begründung verwies der SNF erneut auf seine Stellungnahme an den Antragsteller vom 17. Juni 2013 (vgl. Ziffer 2). Darüber hinaus machte er folgende ergänzende Ausführungen:

Zu Begehren B erklärte der SNF, dass der Wahlakt der Mitglieder seiner Organe eine privatrechtliche Handlung sei und er keine Befugnisse habe, Wahlentscheidungen hoheitlich in Form von Verfügungen zu bestätigen. Die entsprechenden Dokumente würden demnach nicht als amtlich gelten und dementsprechend nicht in den Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fallen. Folglich gewähre der SNF in ständiger Praxis keinen Zugang zu Wahlunterlagen und Wahlprotokollen.



Weiter könne der SNF aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes keinen entsprechenden Aktenzugang gewähren, da „den analog Bewerbungsverfahren ausgestalteten Wahlprozessen [...] inhärent [sei], dass die Bewerbungen vertraulich behandelt und gegenüber Dritten keine Auskünfte erteilt [...] [würden]. In diesem Sinne [...] [liege] eine Zusicherung an die Bewerbenden vor, dass ihre Namen vertraulich bleiben.“ Ausserdem äusserte der SNF die Befürchtung, dass es ihm zukünftig verunmöglicht wäre, geeignete Fachpersonen für die Besetzung seiner Gremien zu finden, wenn die Kandidaturen nicht vertraulich behandelt würden. Schliesslich wies er darauf hin, dass die Zusammensetzung der NFP-Leitungsgruppe öffentlich bekannt sei (Webseiten des SNF), wodurch dem öffentlichen Interesse nach Transparenz bereits vollumfänglich nachgekommen werde. Daher sei ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Kandidaturen bzw. an der Offenlegung der Wahlprotokolle zu verneinen.

Im Zusammenhang mit Begehren C wies der SNF erneut darauf hin, dass Forschungsgesuche regelmässig Forschungsideen enthalten und folglich unter Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ (Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse) fallen würden. Dies gelte gerade auch nach Abschluss der betreffenden Forschungsarbeiten. Das Forschungs- und Expertengeheimnis in Art. 13 Abs. 3 FIFG gelte somit absolut, weshalb die verlangten Forschungsgesuche auch nach deren Bewilligung weiterhin durch Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ geschützt seien. Nach den Bestimmungen des Forschungsgesetzes und entsprechenden Reglementen des SNF bestehe zudem die Verpflichtung der Beitragsempfänger/innen, die Valorisierung der geförderten Forschung sicherzustellen. Selbst ein Zugang zu bereits bewilligten Gesuchen würde das wissenschaftliche Publizieren, welches stets Originalität und Exklusivität voraussetze, verunmöglichen. Diese dem Wissenschaftsbetrieb eigenen grundlegenden Voraussetzungen dürften nicht durch ein Zugangsrecht nach Öffentlichkeitsgesetz übersteuert werden. Somit bestehe klarerweise auch kein öffentliches Interesse daran, wissenschaftliche Publikationen durch den auf das Öffentlichkeitsgesetz gestützten Aktenzugang zu vereiteln. Dies sei zudem bereits deshalb gar nicht notwendig, weil der SNF bereits umfassend über seine mit Bundesgeldern geförderte Forschung informiere. Daneben noch ein Zugangsrecht nach Öffentlichkeitsgesetz zu bejahen würde – entgegen den Zielen des BGÖ und des FIFG – bedeuten, der Forschung und dem Wissenschaftsbetrieb erheblichen Schaden zuzufügen.

In Bezug auf Begehren D und E hielt der SNF erneut fest, dass Expertennamen nach Art. 13 Abs. 3 FIFG geheim zu halten seien. Den Expertinnen und Experten werde ihre Anonymität zudem zugesagt. Somit komme Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ zur Anwendung (der Behörde von Dritten unter Zusicherung der Geheimhaltung freiwillig mitgeteilte Informationen). Als Beleg dafür legte der SNF den beim Beauftragten eingereichten Unterlagen ein Formular für externe GutachterInnen zur Beurteilung von Gesuchen bei. Weiter wies der SNF darauf hin, dass die Gesuchstellenden selbst aufgrund der gesetzlichen Grundlage der Geheimhaltung (Art. 13 Abs. 3 FIFG) und den Grundbedingungen des sog. „Peer Review-Verfahrens“ die Expertennamen nicht kennen dürften. Die Gesuchstellenden würden nach dem Entscheid über ihr Gesuch zwar Einblick in die entsprechenden Gutachten erhalten, dies jedoch einzig in anonymisierter Form. Weiter werde auch in einem allfälligen Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht vom SNF die Einreichung der Akten in zweifacher Ausführung verlangt; einmal als Vollversion und einmal als anonymisierte Version, welche den Beschwerdeführenden zur Verfügung gestellt werden könne.

Die Gutachten selbst könnten zudem aus denselben Gründen wie die Forschungsgesuche (vgl. Begründung zu Begehren C) nicht zugänglich gemacht werden, da diese detaillierte Inhalte der Gesuche wiedergeben und würdigen.



Zur Frage der Gebühren verwies der SNF auf Art. 17 BGÖ, welcher die Gebührenpflicht als Regel statuiert. Eine Ausnahme i.S.v. Art. 17 Abs. 2 BGÖ liege nicht vor. Vielmehr sei dem SNF durch die Bearbeitung der Eingaben des Antragstellers ein nicht unerheblicher Aufwand entstanden. Der Aufwand für die Prüfung und Vorbereitung der Dokumente beschränke sich nicht auf die Erstellung der entsprechenden Kopien und die Schwärzung weniger Stellen. Der in Rechnung gestellte Aufwand von etwas weniger als acht Stunden sei folglich zweifelsohne begründet, weshalb der SNF an der Rechtmässigkeit der Gebührenrechnung festhalte. Gegen den Einbezug der Gebührenfrage in das Schlichtungsverfahren vor dem Beauftragten habe der SNF im Übrigen keine Einwände.

11. Anlässlich einer telefonischen Besprechung mit dem SNF vom 25. September 2013 wies der Beauftragte darauf hin, dass er bislang einzig die relevanten Dokumente zum Begehren A des Antragsstellers erhalten habe. Er bat den SNF daher mit E-Mail vom 26. September 2013 um Zustellung der betroffenen Dokumente zu Begehren B-E. Darüber hinaus bat der Beauftragte den SNF um eine schriftliche Bestätigung, wonach alsdann alle im Zusammenhang mit dem Zugangsgesuch vorhandenen Dokumente eingereicht wurden.
12. Am 9. Oktober 2013 reichte der SNF die von Begehren B-E des Zugangsgesuches betroffenen Dokumente ein. Zugleich bestätigte er explizit, dass die beigelegten Akten vollständig seien. Für die Begründung der Zugangsverweigerung verwies der SNF auf seine bisherigen Eingaben, an welchen er vollumfänglich festhalte.
13. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und des SNF sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

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

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

14. Gemäss Art. 13 BGÖ kann eine Person einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten einreichen, wenn die Behörde den Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränkt, aufschiebt oder verweigert, oder wenn die Behörde innert der vom Gesetz vorgeschriebenen Frist keine Stellungnahme abgibt.
15. Der Beauftragte wird nicht von Amtes wegen, sondern nur auf Grund eines schriftlichen Schlichtungsantrags tätig.<sup>3</sup> Berechtigt, einen Schlichtungsantrag einzureichen, ist jede Person, die an einem Gesuchsverfahren um Zugang zu amtlichen Dokumenten teilgenommen hat. Für den Schlichtungsantrag genügt einfache Schriftlichkeit. Aus dem Begehren muss hervorgehen, dass sich der Beauftragte mit der Sache befassen soll. Der Schlichtungsantrag muss innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde schriftlich eingereicht werden.
16. Der Antragsteller hat ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim SNF eingereicht und eine teilweise ablehnende Antwort erhalten. Als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren ist er zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt. Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht.

---

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



17. Das Schlichtungsverfahren kann auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten stattfinden. Die Festlegung des Verfahrens im Detail obliegt alleine dem Beauftragten.<sup>4</sup>
18. Kommt keine Einigung zu Stande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

## **B. Materielle Erwägungen**

19. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde. Er prüft damit im Schlichtungsverfahren einerseits beispielsweise, ob die für das Zugangsgesuch zuständige Behörde den Begriff des amtlichen Dokumentes (Art. 5 BGÖ) sowie die in Art. 7 f. BGÖ vorgesehenen Ausnahmeklauseln oder die Bestimmungen in Bezug auf den Schutz der Personendaten (Art. 9 BGÖ) rechtmässig angewendet hat. Andererseits prüft er in jenen Bereichen, in denen das Öffentlichkeitsgesetz der Behörde bei der Bearbeitung eines Zugangsgesuches einen gewissen Ermessensspielraum verleiht (z.B. Art der Einsichtnahme in amtliche Dokumente), ob die von der Behörde gewählte Lösung auf die Umstände des jeweiligen Falls abgestimmt und angemessen ist. Dabei kann der Beauftragte entsprechende Vorschläge im Rahmen des Schlichtungsverfahrens machen (Art. 12 Abs. 2 VBGÖ) oder gegebenenfalls eine Empfehlung erlassen (Art. 14 BGÖ).
20. Da das Zugangsgesuch des Antragstellers vom 26. Mai 2013 fünf Teilbegehren enthält (Begehren A-D, vgl. Ziffer 1) und sich sowohl der SNF wie auch der Antragsteller in ihren Eingaben jeweils zu jedem Begehren einzeln äusserten, wird sich der Beauftragte im Folgenden ebenfalls zur Zugänglichkeit der jeweils in den einzelnen Teilbegehren verlangten Informationen separat äussern und zum Abschluss zur Frage der Gebühren Stellung nehmen.
21. Vorab gilt es einige grundsätzliche Überlegungen zur Unterstellung des SNF unter den persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes anzustellen. Nach Art. 2 Abs. 1 BGÖ gilt das Gesetz für die Bundesverwaltung (Bst. a), für Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, soweit sie erlass- oder verfügungsberechtigt sind (Bst. b) sowie für die Parlamentsdienste. Der SNF ist weder Einheit der zentralen noch der dezentralen Bundesverwaltung<sup>5</sup> und fällt demnach nicht ohne Weiteres unter Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ. Allerdings werden der Bundesverwaltung i.S. dieser Bestimmung auch departementsübergreifende Koordinationseinrichtungen (Projektorganisationen und Ausschüsse)<sup>6</sup> sowie von ihr mit einer Bundesaufgabe betraute Arbeits- oder Begleitgruppen (wie z.B. Experten- bzw. Ad-hoc-Kommissionen oder auf Zeit eingesetzte Fachgremien) zugerechnet.<sup>7</sup> Ausschlaggebend für die Zurechnung entsprechender Einheiten zur Bundesverwaltung ist der Umstand, dass diese Einheiten öffentliche Aufgaben übernehmen, welche für gewöhnlich in das Pflichtenheft eidgenössischer Verwaltungsstellen fallen würden. Dabei ist es unerheblich, ob entsprechende

---

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

<sup>5</sup> Vgl. Anhang 1 zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1).

<sup>6</sup> Vgl. BBl 2003 1986.

<sup>7</sup> EDÖB Empfehlung vom 23.12.2010, BLW/Vom EVD (heute WBF) eingesetzte Arbeitsgruppe, Ziffer II.B.1; Bundesamt für Justiz und Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 7. August 2013, Ziff. 2.1.4.





Einheiten aus – selbst mehrheitlich – verwaltungsexternen Mitgliedern bestehen.<sup>8</sup> Dabei wird von Lehre und Rechtsprechung etwa auch vom Begriff des „*verlängerten Armes*“ der Bundesverwaltung gesprochen.<sup>9</sup> In Rahmen der Prüfung des persönlichen Geltungsbereiches i.S.v. Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ ist folglich stets zu prüfen, ob es sich bei der Tätigkeit, auf welche sich die verlangten Dokumente beziehen, allenfalls um eine ausgelagerte Tätigkeit der zentralen oder dezentralen Bundesverwaltung handelt. Vorliegend wurde der SNF vom Bundesrat gestützt auf Art. 8 Abs. 2 FIFG mit der Durchführung eines Nationalen Forschungsprogramms (NFP 67 „Lebensende“) beauftragt. Dies stellt nach Ansicht des Beauftragten ohne Zweifel eine Auslagerung einer Verwaltungstätigkeit dar, was zur Folge hat, dass der SNF im Rahmen dieser ausgelagerten Tätigkeit und damit allen Handlungen in Zusammenhang mit der Durchführung des NFP 67 „Lebensende“ unter den persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes nach Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ fällt.

22. Darüber hinaus kommt eine Unterstellung des SNF unter den persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes auch insoweit in Betracht, als er als Organisation oder Person des öffentlichen oder privaten Rechts erlass- oder verfügungsberechtigt ist und damit hoheitlich handelt (Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ).<sup>10</sup> Dies mag für bestimmte Tätigkeitsbereiche des SNF zwar der Fall sein (so z.B. Verfügungen über Beiträge gemäss Art. 13 Abs. 1 FIFG), gilt aber nicht für alle Handlungen, die er im Rahmen der Durchführung des NFP 67 „Lebensende“ vollzieht (so kann der SNF nach eigener Aussage z.B. seine Wahlakte nicht in hoheitlicher Verfügungsform vollziehen bzw. bestätigen, vgl. Ziffer 2 und 10). In jenen Teilbereichen, in denen dem SNF im Rahmen der Durchführung des NFP 67 „Lebensende“ Verfügungskompetenz zukommt, ergibt sich seine Unterstellung unter den persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes folglich zusätzlich aus Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ. In welchen einzelnen Bereichen dies der Fall ist, kann jedoch offen bleiben, da sich im vorliegenden Fall der persönliche Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes für den SNF im Rahmen des NFP 67 „Lebensende“ bereits aus dem Umstand der ausgelagerten Verwaltungstätigkeit ergibt (vgl. oben Ziffer 21).

#### Begehren A:

23. Im Zusammenhang mit dem Begehren A ist festzuhalten, dass der SNF den Zugang zu diesen Dokumenten in zwei Schritten (vgl. Ziffer 8) bereits weitestgehend gewährt hat. Der Zugang wurde einzig in Bezug auf einige wenige Personendaten gestützt auf Art. 9 Abs. 1 BGÖ beschränkt, d.h. der SNF deckte in 7 der insgesamt 14 zugänglich gemachten Dokumente Personendaten ab (Dok. 3a, 3b, 3c, 3d, 3e, 5 und 7). Für den Beauftragten ist folglich in Bezug auf das Begehren A einzig noch die Frage zu beurteilen, ob diese Personendaten zu Recht geschwärzt wurden.
24. Eine genaue Prüfung der abgedeckten Personendaten ergab, dass es sich dabei einzig um Namen von Gesuchstellenden, Namen von Mitarbeitenden des SNF oder anderen Verwaltungseinheiten sowie Namen von aussenstehenden Expertinnen und Experten, welche für die Tätigkeit des SNF im Rahmen des NFP 67 „Lebensende“ hinzugezogen wurden, handelt. Zusammengefasst handelt es sich somit einzig um Namen von Personen, welche in irgendeiner (wenn auch untergeordneter) Rolle für das NFP 67 „Lebensende“ tätig waren bzw. an diesem Forschungsprogramm als Gesuchstellende teilnahmen oder im Rahmen der Vorbereitung und Antragstellung an den Bundesrat mitwirkten. Da deren Namen folglich einzig mit dem NFP 67 „Lebensende“ in Zusammenhang stehen und kein darüber hinausgehender

<sup>8</sup> BVGE 2011/52 E. 4.2.

<sup>9</sup> Vgl. etwa Urteil des BVGer A-1135/2011 vom 7. Dezember 2011 E. 4.2 f.; THOMAS SÄGESSER, in: Brunner/Mader (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 2, RZ 24.

<sup>10</sup> Vgl. BBI 2003 1964, 1987.



Bezug zum Privatleben der jeweiligen Person besteht, sind die betroffenen Personen nach Ansicht des Beauftragten gleich zu behandeln wie normale Verwaltungsangestellte, was im Ergebnis bedeutet, dass ihre Personendaten offen zu legen sind.<sup>11</sup>

25. *In Bezug auf das Begehren A kommt der Beauftragte folglich zum Ergebnis, dass die bis anhin abgedeckten Namen von Personen in den Dokumenten 3a, 3b, 3c, 3d, 3e, 5 und 7 vollständig offen zu legen sind.*

Begehren B:

26. Zu den verlangten Dokumenten betreffend das Begehren B verweigerte der SNF den Zugang vollständig mit der Begründung, dass der SNF die Mitglieder seiner Organe in einem rein privatrechtlichen Wahlakt gemäss seiner Statuten bestimme. Entsprechende Entscheidungen könne er nicht in hoheitlicher Verfügungsform bestätigen, weshalb die damit zusammenhängenden Dokumente nicht als amtlich zu gelten hätten und demnach nicht in den Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fallen würden. Darüber hinaus begründete der SNF die Zugangsverweigerung hinsichtlich der Wahlunterlagen der Leitungsgruppe NFP 67 „Lebensende“ auch unter Verweis auf Überlegungen des Persönlichkeitsschutzes, konkret unter Hinweis auf eine Analogie zu Bewerbungsverfahren, wonach die einzelnen Bewerbungen in ständiger Praxis stets vertraulich behandelt würden und gegenüber Dritten keine Auskunft erteilt werde. Es sei daher von einer Zusicherung an die Bewerbenden auszugehen, dass ihre Namen vertraulich blieben.
27. Vorab gilt es zu prüfen, ob die Tatsache, dass der SNF die Wahl seiner Mitglieder in einem angeblich rein privatrechtlichen Akt gemäss seiner Statuten wählt, einen entscheidenden Einfluss auf die Frage auszuüben vermag, ob die damit zusammenhängenden Dokumente nicht als „amtlich“ i.S. von Art. 5 BGÖ zu gelten haben und demnach möglicherweise ausserhalb des Anwendungsbereiches des Öffentlichkeitsgesetzes liegen.
28. Der SNF wurde vom Bundesrat am 24. Februar 2010 mit der Durchführung des NFP 67 „Lebensende“ beauftragt. Auf der Website des SNF finden sich folgende allgemeinen Informationen im Zusammenhang mit Nationalen Forschungsprogrammen:

„Der Schweizerische Nationalfonds (SNF) unterstützt im Auftrag des Bundes auf nationaler Ebene zwei verschiedene Typen von Programmen: die Nationalen Forschungsprogramme (NFP) einerseits, die Nationalen Forschungsschwerpunkte (NFS) andererseits. Bei beiden Typen handelt es sich um koordinierte Forschungsanstrengungen von zeitlich beschränkter Dauer mit klar definierten Zielsetzungen. Die Zusammenarbeit mit ausserakademischen Partnern, der Wissens- und Know-how-Transfer in Ausbildung und Praxis sowie die Umsetzung der Forschungsergebnisse für künftige Nutzerinnen und Nutzer sind wesentliche Merkmale der Forschungsprogramme. Während bei den NFP die Problemlösung im Vordergrund steht, geht es bei den NFS hauptsächlich um die Stärkung der Forschungsstrukturen.“<sup>12</sup> [Hervorhebung durch den Beauftragten]

Weiter ist zu lesen:

„Die Nationalen Forschungsprogramme (NFP) leisten wissenschaftlich fundierte Beiträge zur Lösung dringender Probleme von nationaler Bedeutung. Die Themen werden vom Bundesrat vorgegeben.“<sup>13</sup> [Hervorhebung durch den Beauftragten]

Was das NFP 67 „Lebensende“ im Speziellen anbelangt, führt der SNF folgendes aus:

<sup>11</sup> Vgl. dazu statt vieler EDÖB Empfehlung vom 3. September 2013, WEKO/Mitarbeiterlisten, Ziffer 24 m.w.H.

<sup>12</sup> <http://www.snf.ch/D/forschung/Seiten/default.aspx> (zuletzt besucht am 26.11.2013).

<sup>13</sup> <http://www.snf.ch/D/forschung/Forschungsprogramme/Seiten/default.aspx> (zuletzt besucht am 26.11.2013).



Dieses Forschungsprogramm soll „neue Erkenntnisse über die letzte Lebensphase von Menschen jeden Alters gewinnen, die aller Voraussicht nach nur noch kurze Zeit zu leben haben. Das NFP erarbeitet für die Entscheidungsträgerinnen und -träger im Gesundheitswesen und in der Politik sowie für die betroffenen Berufsgruppen Handlungs- und Orientierungswissen für einen würdigen Umgang mit der letzten Lebensphase. Die Forschungsarbeiten beginnen im Frühling 2012“<sup>14</sup>.

29. Wie oben bereits dargelegt (vgl. Ziffer 21) ist in vorliegendem Fall von einer Auslagerung einer Verwaltungstätigkeit auf eine private Organisation i.S.v. Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ auszugehen. Folglich fallen die mit dieser Tätigkeit in direktem Zusammenhang stehenden Dokumente grundsätzlich unter den Anspruch auf Zugang nach dem Öffentlichkeitsgesetz, da der SNF im Rahmen der Durchführung des NFP 67 „Lebensende“ als „*verlängerter Arm*“ der Bundesverwaltung zu qualifizieren ist (vgl. Ziffer 21). Dies muss grundsätzlich auch für Dokumente im Zusammenhang mit der Wahl der Mitglieder der Leitungsgruppe des NFP „Lebensende“ gelten, da diese Wahlen in direktem und unmittelbarem Zusammenhang mit der ausgelagerten Bundesaufgabe, nämlich der Durchführung des NFP 67 „Lebensende“, stehen bzw. die gewählten Mitglieder der Leitungsgruppe einzig zum Zwecke der Durchführung, Koordination und Überwachung dieses vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Forschungsprogramms eingesetzt werden. Die entsprechenden Wahlunterlagen sind somit – entgegen der Auffassung des SNF – als amtliche Dokumente zu qualifizieren und fallen demnach grundsätzlich in den sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes. Der Umstand, dass der SNF seine Wahlentscheide nicht in hoheitlicher Verfügungsform erlassen bzw. bestätigen kann, vermag daran nichts zu ändern.
30. Das am 1. Juli 2006 in Kraft getretene Öffentlichkeitsgesetz stellt die Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten für jedermann auf.<sup>15</sup> Es gilt für die gesamte Bundesverwaltung und gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ umfassend für alle amtlichen Dokumente.<sup>16</sup> Hingegen kennt das Öffentlichkeitsgesetz keine Kategorie interner Dokumente, die generell nicht zugänglich wären.<sup>17</sup> Dokumente im Zusammenhang mit Wahlgeschäften des SNF sind – wie oben dargelegt (vgl. Ziffer 29) – grundsätzlich zugänglich, sofern keine anderen Ausnahmebestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes einem Zugang entgegenstehen. Dabei gilt es zu beachten, dass sich die vom Begehren B betroffenen Wahlunterlagen aus verschiedenen Arten von Dokumenten zusammensetzen und deren Zugänglichkeit demnach gesondert für die verschiedenen Dokumentenkategorien zu prüfen ist.
31. Die unter Begehren B verlangten Wahlunterlagen des SNF setzen sich aus folgenden Dokumenten zusammen:
- Dokumentengruppe 1: Wahl Präsident NFP Lebensende (Traktandum 4, Forschungsrat, 598. Sitzung), Antrag inkl. Anhang CV und Publikationsliste sowie Protokollauszug (=Wahlantrag der Forschungsratsabteilung)
- Dokumentengruppe 2: Wahl Präsident NFP Lebensende (Traktandum 7.2, FR-Präsidium, 441. Sitzung), ohne Anhang, mit Protokollauszug (=Wahlentscheid des Forschungsratspräsidiums)

<sup>14</sup> [http://www.snf.ch/D/forschung/Forschungsprogramme/LaufendeNFP/Seiten/\\_xc\\_nfp67.aspx](http://www.snf.ch/D/forschung/Forschungsprogramme/LaufendeNFP/Seiten/_xc_nfp67.aspx) (zuletzt besucht am 26.11.2013).

<sup>15</sup> Urteil des BVGer A-1200/2012 vom 27. November 2012 E. 3.1.

<sup>16</sup> BVGE 2011/52 E.3. m.w.H.

<sup>17</sup> BVGE 2011/52 E.3.



Dokumentengruppe 3: Wahl Leitungsgruppe NFP Lebensende (Traktandum 5, 600. Sitzung), inkl. Anhang CVs und Publikationslisten sowie Protokollauszug (=Wahlantrag der Forschungsratsabteilung)

Wahl Leitungsgruppe NFP Lebensende (Traktandum 7.4, FR-Präsidium, 443. Sitzung), inkl. Anhang CVs und Publikationslisten (=Wahlentscheid des Forschungsratspräsidiums)

Zusammengefasst setzen sich die unter Begehren B verlangten Wahlunterlagen aus zwei Wahlanträgen (einer für den Präsidenten, einer für die Mitglieder der Leitungsgruppe), zwei Wahlentscheiden (einer für den Präsidenten, einer für die Mitglieder der Leitungsgruppe), vier Protokollauszügen und acht Lebensläufen inkl. Publikationslisten zusammen. Die Mitglieder der Leitungsgruppe sind auf der eigens eingerichteten Website zum NFP 67 „Lebensende“ aufgelistet.<sup>18</sup>

32. Wahlanträge und Wahlentscheide sowie die entsprechenden Protokollauszüge können nach Ansicht des Beauftragten ohne Weiteres zugänglich gemacht werden. Wie bereits dargelegt (vgl. Ziffer 29 f.), handelt es sich dabei um amtliche Dokumente, welche grundsätzlich dem Anspruch auf Zugang nach dem Öffentlichkeitsgesetz unterliegen. Es sind rein administrative Dokumente im Zusammenhang mit der Wahl der Leitungsgruppe des NFP 67 „Lebensende“. Darüber hinaus stehen einem Zugang nach Ansicht des Beauftragten auch keine anderen Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes entgegen. Insbesondere sind in diesem Zusammenhang auch die Namen der gewählten Personen offenzulegen, da diese, wie bereits erwähnt, ohnehin auf der Website des NFP 67 „Lebensende“ veröffentlicht wurden (vgl. vorstehende Ziffer). Der Zugang zu Wahlanträgen, Wahlentscheiden und Protokollauszügen ist folglich uneingeschränkt zu gewähren.
33. Anders verhält es sich mit den detaillierten Lebensläufen der acht Mitglieder der Leitungsgruppe. Zwar handeln sie im Rahmen des NFP 67 „Lebensende“ im Auftrag des Bundesrates und damit im Rahmen einer ausgelagerten Verwaltungstätigkeit, weshalb sie in Bezug auf ihr Handeln im Bereich des Forschungsprogrammes normalen Verwaltungsangestellten gleichzusetzen sind. Konkret bedeutet dies, dass sie sich dabei weitergehende Eingriffe in ihre Privatsphäre gefallen lassen müssen, als dies bei „normalen Dritten“ der Fall ist.<sup>19</sup> Allerdings müssen auch sie nicht gänzlich auf den Schutz ihrer Privatsphäre verzichten. Gerade besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile gemäss Art. 3 Bst. c und d des Bundesgesetzes über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1) fallen grundsätzlich auch bei Behördenmitarbeitern unter den Schutz von Art. 7 Abs. 2 BGÖ.
34. In diesem Zusammenhang stellt sich sogleich die Frage nach der Zugänglichkeit von Informationen aus Personaldossiers von Behördenarbeitenden. Dabei gilt es zu beachten, dass Personaldossiers nicht per se vom Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen sind und auch nicht durch die Ausnahmebestimmungen in Art. 7 Abs. 1 oder durch die „besonderen Fälle“ nach Art. 8 BGÖ von vornherein dem Recht auf Zugang entzogen wären. Deshalb sind Gesuche um Zugang zu Dokumenten aus einem Personaldossier nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes, insbesondere Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 BGÖ, zu beurteilen.<sup>20</sup> Aufgrund des im Öffentlichkeitsgesetz verankerten Privatsphärenschutzes gemäss Art. 7 Abs. 2 BGÖ, welcher einem Zugang zu amtlichen Dokumenten entgegenstehen kann,

<sup>18</sup> <http://www.nfp67.ch/D/PORTRAIT/ORGANISATION/Seiten/akteure.aspx> (zuletzt besucht am 26.11.2013).

<sup>19</sup> Urteil des BVGer A-3609/2010 vom 17. Februar 2011, E.4.4; BVGE 2011/52, E.7.1.1.

<sup>20</sup> Vgl. EDÖB Empfehlung vom 22. Februar 2012, Bundesanwaltschaft/Arbeitsvertrag mit Bundesanwalt Beyeler, Ziff. 26 f.



sowie der relativen Anonymisierungspflicht nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ führt die Frage nach der Zugänglichkeit von Dokumenten aus Personaldossiers in aller Regel zum Ergebnis, dass entsprechende Informationen – da es sich dabei tendenziell um besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile gemäss Art. 3 Bst. c und d DSGVO handelt – nicht zugänglich sind<sup>21</sup>, es sei denn, es bestehe an den verlangten Personendaten ein überwiegendes öffentliches Interesse (Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSGVO).<sup>22</sup>

35. Aus vorstehenden Überlegungen kann gefolgert werden, dass Lebensläufe aus einem Personaldossier in aller Regel nicht zugänglich sind. Die entsprechende Interessenabwägung gestützt auf Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSGVO führt in den meisten Fällen zu einem Überwiegen des Privatsphärenschutzes gegenüber dem Transparenzanspruch. Gegenausnahmen sind zwar denkbar, aufgrund des Erfordernisses eines den Privatsphärenschutz überlagernden öffentlichen Interesses am Zugang aber wohl eher selten. Dies gilt auch für die vorliegend zu beurteilenden Lebensläufe der Mitglieder der Leitungsgruppe des NFP 67 „Lebensende“, zumal es sich dabei um recht umfangreiche und damit sehr ausführliche Lebensläufe handelt. Ein ausnahmsweise überwiegendes öffentliches Interesse an den Inhalten der vorliegend zu beurteilenden Lebensläufen ist für den Beauftragten nicht ersichtlich.
36. Den acht verlangten Lebensläufen sind die jeweiligen Publikationslisten der acht gewählten Kandidaten als Anhänge angefügt. Diese Publikationslisten sind nach Ansicht des Beauftragten dem Antragsteller uneingeschränkt zugänglich zu machen. Dies ergibt sich bereits aus dem Titel der entsprechenden Listen sowie deren Inhalt, ist doch das entscheidende Charakteristikum einer Publikationsliste gerade der Umstand, dass darin einzig wissenschaftliche Arbeiten aufgeführt werden, welche publiziert und damit zumindest bestimmten Kreisen zugänglich gemacht wurden. Darüber hinaus sind es nach Ansicht des Beauftragten gerade die Publikationslisten der gewählten Mitglieder der Leitungsgruppe, welche Aufschluss über das wissenschaftliche Wirken der Kandidaten und damit die berufliche Eignung im Hinblick auf den Einsitz in der Leitungsgruppe des NFP 67 „Lebensende“ geben.
37. *In Bezug auf das Begehren B gelangt der Beauftragte zusammengefasst zu folgenden Ergebnissen:*
- *Der SNF gewährt den Zugang zu den Wahlanträgen, den Wahlentscheiden und den dazugehörigen Protokollauszügen im Zusammenhang mit der Wahl der acht Mitglieder der Leitungsgruppe des NFP 67 „Lebensende“.*
  - *Hingegen hält der SNF an der Verweigerung des Zugangs zu den entsprechenden detaillierten Lebensläufen der Mitglieder der Leitungsgruppe fest.*
  - *Die Publikationslisten der gewählten Mitglieder der Leitungsgruppe sind ebenfalls zugänglich zu machen.*

Begehren C:

38. Unter Begehren C verlangte der Antragsteller Zugang zu den Gesuchen um Beiträge zu neun namentlich genannten Forschungsprojekten des NFP 67 „Lebensende“ (vgl. Ziffer 1). Der SNF verweigerte den Zugang vollständig unter Verweis auf darin enthaltene Forschungsideen, welche unter die Ausnahmebestimmung in Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ (Berufs-, Geschäfts- oder

<sup>21</sup> Bundesamt für Justiz und Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 7. August 2013, Ziff. 5.2.3.

<sup>22</sup> EDÖB Empfehlung vom 22. Februar 2012, Bundesanwaltschaft/Arbeitsvertrag mit Bundesanwalt Beyeler, Ziff. 33. sowie EDÖB Empfehlung vom 4. März 2013, VBS/Bericht Feststellungen Kassenrevision, Ziff. 28., PFPDT recommandation du 23 mars 2013, OFJ/procédure de recrutement et de sélection des candidats au poste de juge, chiffres 34 ss, jeweils m.w.H.



Fabrikationsgeheimnisse) fallen würden und somit sowohl vor wie auch nach Bewilligung der Gesuche (und demzufolge sowohl während wie auch nach Abschluss der Forschungsarbeiten) dem Recht auf Zugang entzogen seien. Im Übrigen verwies der SNF auf seine in diesem Zusammenhang erfolgende freiwillige Information der Öffentlichkeit, u.a. im Rahmen der sog. Lay Summaries (vgl. Ziffer 2), welche dazu führe, dass keine im öffentlichen Interesse liegende Notwendigkeit zur Offenlegung entsprechender Forschungsgesuche gemäss Öffentlichkeitsgesetz bestehe. Vielmehr würde ein Zugang – entgegen den Zielen des Öffentlichkeits- und des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes – sogar bedeuten, der Forschung und dem Wissenschaftsbetrieb erheblichen Schaden zuzufügen.

39. Es ist zunächst zu prüfen, ob Forschungsideen tatsächlich unter die Ausnahmebestimmung in Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ fallen und demnach entsprechend der gesetzlichen Vermutung eine Einschränkung, einen Aufschub oder eine Verweigerung des Zugangs zu rechtfertigen vermögen. Nach der Botschaft darf durch die Zugänglichmachung entsprechender Informationen der Wettbewerb zwischen Marktteilnehmern nicht verzerrt werden.<sup>23</sup> Der Antragsteller vertrat in seinem Schlichtungsantrag vom 4. Juli 2013 demgegenüber die Auffassung, es würden gar keine „Geheimnisse“ i.S. der gesetzlichen Bestimmung vorliegen und darüber hinaus sei selbst im gegenteiligen Fall kein Schädigungspotential zu befürchten. Nach der Botschaft ist Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ nicht bloss auf (private) Wettbewerbsteilnehmer, sondern auch auf die Bundesverwaltung und auf die weiteren dem Gesetz unterstellten Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts anwendbar. Daher erlaubt die Ausnahmeklausel den Behörden im Sinne dieses Gesetzes u.a. auch den Schutz von geplanten oder laufenden Forschungsprojekten.<sup>24</sup>
40. Die Prüfung der verlangten neun Gesuche um Beiträge zu Forschungsprojekten des NFP 67 „Lebensende“ hat ergeben, dass diese zum Teil sehr detaillierte Ausführungen zur geplanten Forschungsarbeit enthalten. Mit Blick auf die vom SNF unter den Schutz von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ gestellten Forschungsideen weist der Beauftragte darauf hin, dass sich die Gesuche teilweise wie Leitfäden bzw. Inhaltsübersichten lesen und dabei bereits sehr viele Informationen über die genauere Problemstellung, die anzuwendende Methode, den Stand der Forschung, die konkrete Zielsetzung usw. preisgeben. Dass diese mit ihrerseits grossem Aufwand verbundenen Unterlagen zu geplanten Forschungsprojekten unter Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ fallen müssen, ist für den Beauftragten unter Berücksichtigung des besonderen Schutzbedarfes entsprechender Informationen ohne Zweifel zu bejahen. Dies ergibt sich auch aus der Botschaft zur Totalrevision des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes, welche folgende Ausführungen enthält:
- „Was die in Artikel 50 geregelte Veröffentlichung der Resultate betrifft, bleiben die im geltenden FIG festgelegten materiellen Grundsätze unverändert. Gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 werden Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Somit ist die Veröffentlichung von Forschungsergebnissen nach wie vor nicht möglich, wenn Interessen der Geheimhaltung oder vertraglicher Verpflichtungen der Veröffentlichung entgegenstehen.“<sup>25</sup>
41. Im Zusammenhang mit dem besonderen Schutzbedarf von Informationen aus geplanten oder laufenden Forschungsprojekten hat der Beauftragte weiter zu klären, ob das vom SNF ebenfalls vorgebrachte Forschungs- und Expertengeheimnis gemäss Art. 13 Abs. 3 FIG zur Anwendung gelangt. Gemäss Art. 4 BGÖ bleiben spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze dem

---

<sup>23</sup> BBI 2003 2012.

<sup>24</sup> BBI, a.a.O.

<sup>25</sup> BBI 2011 8863.



Öffentlichkeitsgesetz vorbehalten, soweit sie bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen. Konkret stellt sich die Frage, ob Art. 13 Abs. 3 FIFG als eine dem Öffentlichkeitsgesetz vorbehaltene Spezialbestimmung i.S.v. Art. 4 BGÖ qualifiziert werden muss, welche einem Zugang zu den Forschungsgesuchen entgegensteht. Art. 13 Abs. 3 FIFG lautet wie folgt:

<sup>3</sup>Die Namen der Referenten und wissenschaftlichen Gutachter dürfen nur mit deren Einverständnis dem Beschwerdeführer bekannt gegeben werden.

42. Nach Ansicht des Beauftragten ist die von SNF angerufene Bestimmung in Art. 13 Abs. 3 FIFG für den vorliegenden Fall, d.h. in Bezug auf die Zugänglichkeit von Forschungsgesuchen, nicht einschlägig. Bereits aus dem Wortlaut lassen sich keinerlei Hinweise darauf ableiten, dass der Gesetzgeber mit dieser Bestimmung ein allgemein gültiges, gesetzlich normiertes Forschungsgeheimnis definieren wollte. Auch die systematische Auslegungsmethode legt nahe, dass Art. 13 Abs. 3 FIFG unter der Marginalie „*Rechtsschutz*“ aufgrund seiner Einordnung in das 2. Kapitel „*Förderung der Forschung und der Innovation*“ im 2. Abschnitt „*Beiträge an die Institutionen der Forschungsförderung*“ keinen allgemein gültigen Grundsatz zum Schutz von Forschungsgeheimnissen darstellen kann, müsste eine entsprechende Spezialnorm doch vielmehr im 1. Kapitel „*Allgemeines*“ 1. Abschnitt „*Zweck und Grundsätze*“ eingeordnet werden. In Bezug auf die Zugänglichkeit der Forschungsgesuche ist Art. 13 Abs. 3 FIFG demzufolge nicht anwendbar.
43. Der Beauftragte weist in Bezug auf die unter Begehren C verlangten Gesuche um Beiträge zu Forschungsprojekten darauf hin, dass sich diese Gesuche jeweils aus verschiedenen Dokumenten zusammensetzen. Dabei enthält jedes Gesuch ein Anmeldeformular (sog. „*Application form mySNF*“) mit einer Übersicht über die generellen Informationen des Gesuchs. Diese jeweiligen Anmeldeformulare können nach Ansicht des Beauftragten ohne Weiteres an den Antragsteller herausgegeben werden, enthalten diese doch keinerlei Informationen, welche über die entsprechenden Publikationen in der Projektdatenbank P3<sup>26</sup> bzw. der Website des NFP 67 „*Lebensende*“<sup>27</sup> hinausgehen (vgl. Ziffer 2).
44. *Betreffend den Zugang zu den Gesuchen um Beiträge zu Forschungsprojekten (Begehren C) hält der Beauftragte zusammenfassend fest, dass Art. 13 Abs. 3 FIFG als Spezialbestimmung i.S.v. Art. 4 BGÖ nicht anwendbar ist.*  
*Die Gesuche um Beiträge zu Forschungsprojekten enthalten zu grossen Teilen schützenswerte Informationen über die geplanten Forschungsarbeiten, welche unter die Ausnahmebestimmung in Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ fallen und daher nicht zugänglich gemacht werden dürfen. Hingegen sind die acht Anmeldeformulare der bezeichneten Gesuche dem Antragsteller zugänglich zu machen.*

#### Begehren D:

45. In Bezug auf die Zugänglichkeit der Namen der GutachterInnen im Rahmen des sog. „*Peer Review-Verfahrens*“ (Begehren D) stützte der SNF seine Zugangsverweigerung ebenfalls auf die bereits angesprochene, angebliche Spezialbestimmung in Art. 13 Abs. 3 FIFG (vgl. oben Ziffer 41 ff.). Anders als in Bezug auf die Zugänglichkeit der unter Begehren C verlangten Gesuche um Beiträge zu Forschungsprojekten sieht die Bestimmung hier unter Vorbehalt einer allfälligen Zustimmung der Betroffenen explizit die Geheimhaltung der Namen der ReferentInnen und wissenschaftlichen GutachterInnen vor. Allerdings regelt die Bestimmung

<sup>26</sup> p3.snf.ch (zuletzt besucht am 26.11.2013).

<sup>27</sup> [www.nfp67.ch](http://www.nfp67.ch) (zuletzt besucht am 26.11.2013).



gemäss der Marginalie von Art. 13 FIFG und von ihrer systematischen Einreihung her den Rechtsschutz im Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen der Institutionen der Forschungsförderung über Förderbeiträge. Es stellt sich daher die Frage, ob die vorgesehene Geheimhaltung der Namen der GutachterInnen nach Art. 13 Abs. 3 FIFG auch nach einem allfälligen Beschwerdeverfahren, bzw. wenn gar nie ein solches angestrebt wurde, weiterhin absolute Geltung beanspruchen kann. Nach Ansicht des SNF soll dies u.a. deshalb zu bejahen sein, weil entsprechende GutachterInnen eines bestimmten Forschungsbereiches einander einerseits kennen und andererseits in ihrem Forschungsgebiet (aufgrund ihres besonderen Fachwissens) jederzeit wieder für neue Expertisen beigezogen werden müssen. Dieser Umstand habe zur Folge, dass solche unabhängigen und kritischen Gutachten nicht mehr eingeholt werden könnten, wenn eine Gutachtensperson damit rechnen müsste, dass ihre Identität dem zu beurteilenden Forschungskollegen, welcher unter Umständen zu einem späteren Zeitpunkt seinerseits als Gutachter eingesetzt werden könnte, bekannt gegeben wird.

46. Dieser Auffassung schliesst sich der Beauftragte an. Seiner Ansicht nach besteht die Gefahr, aufgrund einer Bekanntgabe der Identitäten der GutachterInnen die gesamte Gutachtertätigkeit im Rahmen des „Peer-Review-Verfahrens“ zu gefährden, über das vorgesehene Beschwerdeverfahren hinaus. Aufgrund der Ausgestaltung dieses besonderen Verfahrens, insbesondere der Möglichkeit eines Rollenwechsels zwischen Forschendem und GutachterIn innerhalb eines unter Umständen relativ engen Forschungsgebietes, ist davon auszugehen, dass diese Gutachtertätigkeit mit der konsequenten Durchsetzung der gesetzlich zumindest für das Beschwerdeverfahren vorgeschriebenen Anonymität steht oder fällt. Eine Aufhebung dieser Anonymität ab dem (relativ zufälligen) Zeitpunkt des Abschlusses eines allfälligen Beschwerdeverfahrens erscheint dem Beauftragten nicht sachgerecht und dürfte vermutlich kaum im Interesse der mit Steuergeldern staatlich geförderten Forschung liegen. Es ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber mit der getroffenen Regelung in Art. 13 Abs. 3 FIFG die Gutachtertätigkeit schützen wollte, indem die Identität der jeweiligen Gutachtensperson geheim bleiben soll. Eine wörtliche Auslegung dieser Bestimmung und damit eine strikte zeitliche Beschränkung der Geheimhaltung der Namen der GutachterInnen während eines allfälligen Beschwerdeverfahrens hätte zur Folge, dass ein Beschwerdeführer mit einem entsprechenden Zugangsgesuch gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz nach Abschluss eines solchen Beschwerdeverfahrens weitergehende Einsichtsrechte erhielte, als ihm aufgrund der einschlägigen Verfahrensbestimmungen im Rahmen seines Akteneinsichtsrechts im Verfahren offen stünden.
47. Weiter begründete der SNF die Verweigerung des Zugangs zu den Namen der GutachterInnen mit dem Umstand, dass er den Expertinnen und Expertinnen im entsprechenden Formular die Anonymität jeweils explizit zusichere. In diesem, dem Beauftragten vorgelegten Formular findet sich folgender Passus:
- „Die Kommentare in Ihrem Gutachten werden den Gesuchstellenden bekannt gegeben, Ihre Anonymität bleibt dabei gewahrt.“
48. Damit die Ausnahmebestimmung in Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ zur Anwendung gelangt, müssen nach der Botschaft, der Lehre und der ständigen Praxis des Beauftragten drei Tatbestandsvoraussetzungen kumulativ erfüllt sein.<sup>28</sup> Die Information muss erstens von einer (Privat-)Person, nicht von einer Behörde stammen. Zweitens muss die Information freiwillig, d.h. ohne gesetzliche oder vertragliche Verpflichtung mitgeteilt worden sein. Drittens muss sich die Behörde verpflichtet haben, die Vertraulichkeit der betreffenden Information zu wahren.

<sup>28</sup> BBI 2003 2012; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 7, RZ 47.





Der Beauftragte ruft in Erinnerung, dass die beigezogenen Gutachtenspersonen vorliegend im Rahmen einer ausgelagerten Verwaltungstätigkeit aktiv werden und damit hinsichtlich ihrem eigenen Privatsphärenschutz im Rahmen dieser Tätigkeit normalen Verwaltungsmitarbeitenden gleichzusetzen sind (vgl. Ziffer 21 und 33). Demnach scheidet die Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ bereits daran, dass die Mitteilung der zu beurteilenden Information (in casu die Namen von für die Verwaltung tätige Gutachtenspersonen im Rahmen des NFP 67 „Lebensende“) nicht von einer Drittperson im Sinne der gesetzlichen Bestimmung stammt. Darüber hinaus erfolgt die Information vorliegend nicht freiwillig, sondern gestützt auf ein Auftragsverhältnis zwischen dem SNF und der jeweiligen Gutachtensperson. Schliesslich gilt es auch zu beachten, dass der SNF im Rahmen entsprechender Auftragsverhältnisse von sich aus und nicht auf ausdrückliches Begehren der GutachterInnen die Anonymität zusichert. Dies darf mit Blick auf Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes jedoch nicht sein, könnte die Behörde sonst durch eine fortwährende Zusicherung der Geheimhaltung gegenüber ihren Informationsquellen das Gesetz weitestgehend untergraben. Der Beauftragte erachtet die Anrufung von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ aus diesen Gründen als nicht statthaft.

49. *In Bezug auf die Namen der GutachterInnen (Begehren D) kommt der Beauftragte demnach zum Schluss, dass der SNF im vorliegenden Fall an seiner Zugangsverweigerung gestützt auf Art. 13 Abs. 3 FIFG festhalten kann, da es sich dabei um eine Spezialbestimmung i.S.v. Art. 4 BGÖ handelt. Eine darüber hinausgehende, rechtsgenügende Zusicherung der Anonymität an die beigezogenen Gutachtenspersonen i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ liegt hingegen nicht vor.*

Begehren E:

50. In Bezug auf die Zugänglichkeit der eingeholten Gutachten im Rahmen des „Peer-Review-Verfahrens“ (Begehren E) begründete der SNF seine Zugangsverweigerung mit denselben Argumenten wie jene in Bezug auf die Gesuche um Beiträge zu Forschungsprojekten (Begehren C). Demnach würden die Expertisen Würdigungen der Forschungsideen der beurteilten Gesuche enthalten und zum Teil detaillierte Inhalte der Gesuche wiedergeben. Daher seien auch die Gutachten gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ nicht zugänglich zu machen. Dieser Auffassung stimmt der Beauftragte zu. Es wäre in der Tat ein Widerspruch, die Gesuche um Beiträge zu Forschungsprojekten unter Verschluss zu halten und damit die darin enthaltenen Forschungsideen aufgrund von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ zu schützen, zugleich jedoch die exakt dieselben Gesuche betreffenden Gutachten öffentlich zugänglich zu machen und so gewissermassen über den Umweg des „Peer Review-Verfahrens“ schützenswerte Forschungsinhalte gleichwohl preiszugeben.
51. Zu fragen bleibt allenfalls, ob der SNF mit Blick auf den Verhältnismässigkeitsgrundsatz i.S. eines mildereren Mittels einen eingeschränkten Zugang zu den Gutachten gewähren könnte, indem er zum Beispiel schützenswerte Informationen in den Gutachten abdeckt und Personendaten anonymisiert. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass sich der gesamte Inhalt der entsprechenden Gutachten auf die jeweiligen Forschungsgesuche bezieht und eine klare Trennung zwischen zugänglichen und schützenswerten Inhalten kaum möglich ist, zumindest nicht, ohne den Gesamtzusammenhang des jeweiligen Gutachtens dadurch völlig aufzulösen. Darüber hinaus ist mit Blick auf die Anonymisierungspflicht gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ nicht auszuschliessen, dass trotz des Abdeckens von Personendaten und schützenswerten Informationen betreffend die konkreten Forschungsgesuche aufgrund der verbleibenden Informationen und aus dem Kontext auf einen Dritten – in casu eine bestimmte Gutachtensperson – geschlossen werden kann.<sup>29</sup> Gerade der Umstand, dass sich

<sup>29</sup> Vgl. dazu das Urteil des BVGer A-1200/2012 vom 27. November 2012 E. 4.3.2.3.



Forscherkolleginnen und -kollegen eines bestimmten Forschungsgebietes kennen, erhöht die Gefahr einer Reidentifikation zusätzlich. Im Ergebnis erachtet der Beauftragte einen eingeschränkten Zugang zu den Gutachten als nicht zielführend.

52. *Zusammengefasst kommt der Beauftragte in Bezug auf das Begehren E zum Schluss, dass der SNF an seiner bisherigen Zugangsverweigerung hinsichtlich der eingeholten Gutachten zu den neun genannten Forschungsgesuchen festhalten kann. Auch ein teilweiser Zugang kommt dabei nicht in Betracht.*

Gebühren:

53. Abschliessend stellt sich die Frage, ob sich der SNF im Rahmen seiner Gebührenerhebung über CHF. 800.- rechtmässig verhalten hat. Der Antragsteller rügte in seinem Schlichtungsantrag sowohl die Gebührenerhebung als auch die Angemessenheit der Gebührenhöhe.
54. Was die Gebührenerhebung als solche angeht, ruft der Beauftragte in Erinnerung, dass der Gesetzgeber in Art. 17 Abs. 1 BGÖ explizit die Möglichkeit einer Gebührenerhebung für den Zugang zu amtlichen Dokumenten vorgesehen hat.
55. Keine Gebühr erheben *darf* die Behörde gemäss Art. 17 Abs. 2 Bst. a BGÖ, wenn die Bearbeitung eines Gesuches nur einen geringen Aufwand erfordert (vgl. auch Art. 15 Abs. 1 VBGÖ). Dies ist vorliegend bereits aufgrund des Umfangs der zu prüfenden Dokumente, der Komplexität der jeweiligen Inhalte und der notwendigen Koordination mit dem ebenfalls involvierten SBFI ohne Zweifel nicht der Fall. Vielmehr steht für den Beauftragten fest, dass das Zugangsgesuch des Antragstellers beim SNF einen nicht unerheblichen Aufwand verursacht hat. Weiter *kann* die Behörde auf eine Gebührenerhebung verzichten oder die Gebühr reduzieren, wenn sie das Zugangsgesuch ablehnt oder den Zugang nur teilweise gewährt (Art. 15 Abs. 3 VBGÖ). Zwar hat der SNF dem Antragsteller vorliegend in der Tat nur einen teilweisen Zugang gewährt (nämlich nur in Bezug auf das Begehren A und selbst dabei noch mit einigen wenigen Einschränkungen), es gilt jedoch zu beachten, dass der Verordnungsgeber die Erlass- oder Reduktionsbestimmung in Art. 15 Abs. 3 VBGÖ als blosse kann-Vorschrift ausgestaltet und der Behörde damit einen relativ grossen Ermessensspielraum eingeräumt hat.<sup>30</sup> Diese Bestimmung weist nicht abschliessenden Charakter auf, d.h. es sind auch weitere Fälle möglich, in welchen die Behörde auf die Erhebung einer Gebühr verzichten bzw. eine solche reduzieren kann. In diesem Zusammenhang weist der Beauftragte darauf hin, dass neben dem Öffentlichkeitsgesetz und der dazugehörigen Verordnung auch die einschlägigen Bestimmungen der Allgemeinen Gebührenverordnung subsidiär (AllgGebV; SR 172.041.1) anwendbar sind. Allerdings sind auch diese Bestimmungen (Art. 3 Abs. 2 sowie Art. 13 AllgGebV) als blosse kann-Vorschriften ausgestaltet. Im Ergebnis kommt der Beauftragte zum Schluss, dass in vorliegendem Fall kein gesetzlicher Verzichtsgrund hinsichtlich einer Gebührenerhebung gegeben ist und die übrigen zur Diskussion stehenden Verzichts- oder Erlassgründe als reine kann-Bestimmungen formuliert wurden und der Entscheid folglich im Ermessen der Behörde liegt. Die Gebührenerhebung als solche ist demzufolge in keiner Weise zu beanstanden.
56. Zu prüfen bleibt, ob die in Rechnung gestellte Gebühr über CHF 800.- unangemessen ist. Nach den Ausführungen des Antragstellers in seinem ergänzenden Schlichtungsantrag vom 9. Juli 2013 (siehe Ziffer 6) verletzt die Gebührenerhebung des SNF im Rahmen von CHF 800.- die abgaberechtlichen Grundsätze des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips. Er ist der Ansicht, „Eine in Bezug auf Ablage ihrer Akten geordnete öffentliche Verwaltung, die

<sup>30</sup> Bundesamt für Justiz, Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung – Erläuterungen vom 24. Mai 2006, S. 19.



*über verständiges Personal verfügt, vermag die im konkreten Fall gelieferten Dokumente innerhalb längstens einer Stunde zusammenzustellen und zu kopieren. Da ohnehin nur zwei Dokumente Personennamen enthalten, ist auch der Aufwand für die – rechtswidrige – Schwärzung vernachlässigbar.“*

Mit dieser Haltung verkennt der Antragsteller einerseits, dass der Arbeitsaufwand aufgrund eines bestimmten Zugangsgesuches sich nicht auf das „zusammenstellen und kopieren“ der verlangten Dokumente beschränkt, sondern eine unter Anwendung der Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes (insbesondere Art. 7 ff. BGÖ) sorgfältige Prüfung aller Inhalte voraussetzt.<sup>31</sup> Der Beauftragte konnte sich im Zuge des vorliegenden Schlichtungsverfahrens selbst einen genauen Überblick über den Arbeitsaufwand machen, den dieses Zugangsgesuch mit sich brachte. Unter Berücksichtigung des Aufwandes im Rahmen des Schlichtungsverfahrens aufgrund des Umfangs und der Komplexität der betroffenen Dokumente ist für den Beauftragten nicht nachvollziehbar, weshalb eine Gebühr über CHF 800.- (was einem Arbeitsaufwand von knapp einem Arbeitstag entspricht) für den vorliegenden Fall nicht angemessen sein sollte. Er erinnert daran, dass der SNF neben den Aufwendungen im Zusammenhang mit den Dokumenten des Begehrens A, zu welchen der Zugang weitestgehend gewährt wurde, auch nicht unerheblichen Aufwand im Zusammenhang mit den übrigen vier Begehren (B-E) hatte, auch wenn der Zugang dort jeweils zu verweigern war. Der Beauftragte erachtet die in Rechnung gestellte Gebühr über CHF 800.- daher als angemessen und damit rechtmässig.

57. *Im Ergebnis beurteilt der Beauftragte sowohl die Gebührenerhebung als solche als auch die Höhe der in Rechnung gestellten Gebühr über CHF 800.- als angemessen und damit rechtmässig.*

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

58. Der Schweizerische Nationalfonds gewährt den Zugang zu den im Zusammenhang mit dem Begehren A anonymisierten Personendaten vollständig.
59. Der Schweizerische Nationalfonds gewährt den Zugang zu den unter Begehren B verlangten Wahlanträgen, den Wahlentscheiden sowie den entsprechenden Protokollauszügen. Hingegen hält der Schweizerische Nationalfonds an der Verweigerung des Zugangs zu den Lebensläufen der Mitglieder der Leitungsgruppe fest. Die den Lebensläufen angehängten Publikationslisten sind ebenfalls offenzulegen.
60. Der Schweizerische Nationalfonds hält an der Zugangsverweigerung zu den unter Begehren C verlangten Gesuchen um Beiträge zu Forschungsprojekten grundsätzlich fest. Die entsprechenden Anmeldeformulare sind dem Antragsteller hingegen offenzulegen.
61. Der Schweizerische Nationalfonds hält an seiner Verweigerung des Zugangs zu den in Begehren D verlangten Namen der Expertinnen und Experten im Rahmen des sog. „Peer Review-Verfahrens“ fest.

---

<sup>31</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Urteil des BVGer A-1200/2012 vom 27. November 2012, E. 4.3.2.3, worin das Gericht im Hinblick auf die Anonymisierungspflicht nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ festhält, dass „auch wenn als Endresultat einer Anonymisierung nur einige wenige Stellen in einem Dokument geschwärzt werden müssen, [...] die Verwaltung trotzdem verpflichtet [ist], das Dokument – Satz für Satz – zu prüfen.“



62. Der Schweizerische Nationalfonds hält an der Zugangsverweigerung der unter Begehren E verlangten Gutachten zu den Forschungsgesuchen fest.
63. Der Schweizerische Nationalfonds hält an seiner Gebührenrechnung über CHF 800.- fest.
64. Der Schweizerische Nationalfonds erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021), wenn er den Empfehlungen in den Ziffern 58 bis 63 nicht folgt.
65. Der Schweizerische Nationalfonds erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
66. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Schweizerische Nationalfonds den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
67. Gegen die Verfügung kann der Antragsteller beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGÖ).
68. Der Schweizerische Nationalfonds stellt dem Beauftragten eine Kopie seiner Verfügung und allfälliger Entscheide der Beschwerdeinstanzen zu.
69. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
70. Die Empfehlung wird eröffnet:
  - X
  - Schweizerischer Nationalfonds SNF  
Wildhainweg 3  
Postfach 8232  
CH-3001 Bern

Hanspeter Thür