



Abteilung I  
A-590/2014

## Urteil vom 16. Dezember 2014

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),  
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,  
Richter André Moser,  
Gerichtsschreiber Ivo Hartmann.

Parteien

**Verein Dignitas - Menschenwürdig leben - Menschenwürdig sterben,**

Hans-Röllli-Strasse 14, Postfach 9, 8127 Forch,  
vertreten durch lic. iur. Ludwig A. Minelli, Rechtsanwalt,  
Postfach 17, 8127 Forch,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung,**

Rechtsdienst, Wildhainweg 3, Postfach 8232, 3001 Bern,  
Vorinstanz.

Gegenstand

Öffentlichkeitsprinzip; Zugang zu amtlichen Dokumenten.

**Sachverhalt:****A.**

Der Schweizerische Nationalfond zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) ist eine Stiftung des Privatrechts mit Sitz in Bern, welche die wissenschaftliche Forschung in der Schweiz fördert.

**B.**

Am 24. Februar 2010 beauftragte der Bundesrat den SNF mit der Durchführung des Nationalen Forschungsprogramms 67 "Lebensende" (nachfolgend: NFP 67).

**C.**

Mit Begehren vom 26. Mai 2013 ersuchte der Verein Dignitas – Menschenwürdig leben – Menschenwürdig sterben (nachfolgend: Gesuchsteller) den SNF um Zugang zu folgenden Dokumenten des NFP 67:

1. Dokumente bezüglich Vorbereitung und Antragstellung zuhanden des Bundesrates (nachfolgend: Begehren A);
2. Dokumente bezüglich Vorschläge zur Zusammenstellung und Wahl der Leitungsgruppe des NFP 67 (nachfolgend: Begehren B);
3. sowie zu 9 Forschungsprojekten,
  - die eingereichten Forschungsgesuche (nachfolgend: Begehren C);
  - die Namen der dazu zur Stellungnahme eingeladenen Gutachter (nachfolgend: Begehren D);
  - die von diesen erstatteten Gutachten (nachfolgend: Begehren E).

**D.**

Mit Schreiben vom 17. Juni 2013 beschied der SNF, dass er bezüglich der Dokumente im Zusammenhang mit dem Begehren A eingeschränkten Zugang gewähre, im Übrigen jedoch der Zugang verweigert werde.

**E.**

Am 1. Juli 2013 reichte der Gesuchsteller beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einen Schlichtungsantrag ein und verlangte sinngemäss, es sei umfassend Zugang zu gewähren. Zudem bestritt er mit Eingabe vom 9. Juli 2013 die Rechtmässigkeit und Höhe der Bearbeitungsgebühr für das Zugangsgesuch.

**F.**

Der SNF gewährte am 30. August 2013 Zugang zu sämtlichen Dokumenten gemäss Begehren A, jedoch weiterhin nur in anonymisierter Form.

**G.**

Am 5. Dezember 2013 erliess der EDÖB gegenüber dem SNF im Wesentlichen folgende Empfehlung:

- Begehren A: Der Zugang sei vollständig zu gewähren.
- Begehren B: Der Zugang zu den Wahlanträgen, Wahlentscheiden und den dazugehörigen Protokollauszügen sei zu gewähren. Die eingereichten Lebensläufe seien jedoch – abgesehen von den angehängten Publikationslisten – nicht offenzulegen.
- Begehren C: Zu den Forschungsgesuchen sei der Zugang zu verweigern. Demgegenüber seien jedoch die Anmeldeformulare offenzulegen.
- Begehren D: Die Namen der Gutachtenden seien nicht offenzulegen.
- Begehren E: Der Zugang zu den Gutachten der Forschungsgesuche sei zu verweigern.
- An der Gebührenrechnung sei festzuhalten.

Zur Begründung führte der EDÖB aus, der SNF sei bei der Durchführung eines NFP als verlängerter Arm der Bundesverwaltung dem Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) unterstellt. Entsprechend seien sämtliche Wahlunterlagen (Begehren B) – unter Ausschluss der detaillierten Lebensläufe, welche besonders schützenswerte Personendaten beinhalteten – offenzulegen. Demgegenüber könne der Zugang zu den Forschungsgesuchen (Begehren C), abgesehen von den Anmeldeformularen (sog. "Application form mySNF"; nachfolgend: "Application form"), und zu den Gutachten (Begehren E) nicht gewährt werden, da diese Geheimnisse enthielten. Ebenso bestehe bezüglich der Expertennamen (Begehren D) mit Art. 13 Abs. 3 des alten Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes vom 7. Oktober 1983 (aFIFG, AS 1984 28) eine Spezialbestimmung, welche einer Offenlegung der Namen entgegenstehe.

**H.**

Mit Verfügung vom 20. Dezember 2013 legte der SNF dem Gesuchsteller die Dokumente gemäss Begehren A vollständig offen (Ziff. 1). Demgegenüber verweigerte er den Zugang zu den Dokumenten gemäss Begehren B–E (Ziff. 2) und bestätigte seine Gebührenrechnung von Fr. 800.– (Ziff. 3).

Zur Begründung führte der SNF aus, dass er als privatrechtliche Stiftung nicht zur Bundesverwaltung gehöre. Deshalb unterstehe er – soweit er mit der Durchführung des NFP 67 betraut sei – nur in jenen Bereichen dem BGÖ, in welchen ihm Verfügungsgewalt zukomme. Entsprechend könne in die Wahlunterlagen (Begehren B) keine Einsicht gewährt werden. Sodann verweigerte der SNF den Zugang zu den Dokumenten der Begehren C, D und E mit weitgehend gleicher Begründung wie der EDÖB. Von einer Offenlegung der "Application forms" sah er jedoch ab, da es sich dabei nicht um separate Dokumente handle.

#### **I.**

Gegen diese Verfügung erhebt der Gesuchsteller (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 31. Januar 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt, Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung sei aufzuheben und es sei ihm ungeschmälert Zugang zu den Dokumenten gemäss Begehren B–E zu gewähren; eventuell sei ihm der Zugang zu den Dokumenten in "reduziertem Umfang zu ermöglichen". Der Beschwerdeführer macht geltend, der SNF unterstehe bei der Durchführung des NFP 67 gesamthaft dem BGÖ, da er öffentliche Aufgaben wahrnehme und das NFP 67 ausschliesslich über öffentliche Mittel finanziert werde. Folglich seien sämtliche Wahlunterlagen mitsamt den Lebensläufen (Begehren B) offenzulegen. Zudem würden weder die Forschungsgesuche (Begehren C) noch die Gutachten (Begehren E) Forschungsgeheimnisse enthalten, weshalb zu diesen Dokumenten der Zugang zu gewähren sei. Schliesslich sei die Spezialbestimmung von Art. 13 Abs. 3 FIGG nicht auf ein Zugangsgesuch anwendbar, weshalb die Expertennamen (Begehren D) ebenfalls mitzuteilen seien.

#### **J.**

In der Vernehmlassung vom 12. Mai 2014 schliesst der SNF (nachfolgend: Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerde.

#### **K.**

Am 25. Juni 2014 reicht der Beschwerdeführer seine Schlussbemerkungen ein und bestreitet sinngemäss die verlangte Gebühr.

#### **L.**

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien sowie die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

## 1.

**1.1** Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern sie von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Die angefochtene Verfügung stellt ein zulässiges Anfechtungsobjekt gemäss Art. 5 VwVG dar. Wie nachfolgend noch zu zeigen sein wird (vgl. E. 6 und 7), handelt es sich bei der Vorinstanz um eine Organisation, die ausserhalb der Bundesverwaltung steht und in Erfüllung von ihr übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes verfügt (vgl. Art. 33 Bst. h VGG). Demnach stammt die Verfügung von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG. Da sodann keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (vgl. Art. 16 Abs. 1 BGÖ). Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

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

Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist mit seinem Antrag auf vollumfängliche Einsichtnahme in die Dokumente gemäss Begehren B–E nicht durchgedrungen. Er ist somit durch die angefochtene Verfügung sowohl formell wie materiell beschwert und demnach ohne weiteres zur Beschwerdeführung legitimiert.

**1.3** Der Beschwerdeführer bringt in seinen Schlussbemerkungen vor, es stelle sich die Frage, ob die Vorinstanz eine Gebühr in Rechnung stellen und wie hoch diese ausfallen dürfe. Damit bestreitet er sinngemäss die Gebührenrechnung durch die Vorinstanz.

Gemäss Art. 52 Abs. 1 VwVG hat die Beschwerdeschrift die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers zu enthalten. Für das Beschwerdeverfahren folgt daraus, dass – gestützt auf die Eventualmaxime – sämtliche Begehren und Eventualbegehren in der Beschwerdeschrift vorzubringen sind. Entsprechend sind erst in der Replik gestellte neue Begehren bzw. beantragte Varianten

unzulässig (Urteil des BVGer A-5218/2013 vom 9. September 2014 E. 1.3; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.215).

In seiner Beschwerdeschrift hat der Beschwerdeführer explizit lediglich die Aufhebung von Ziff. 2 des Dispositivs der Verfügung vom 20. Dezember 2013 verlangt. Die in Ziff. 3 des Dispositivs erwähnte Gebührenregelung blieb unangefochten. Beim Begehren betreffend die Gebührenerhebung, welches erst in den Schlussbemerkungen gestellt wurde, handelt es sich somit um ein neues Begehren. Folglich ist es als verspätet zu erachten, weshalb darauf nicht einzutreten ist.

**1.4** Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist demnach – unter Vorbehalt von E. 1.3 – einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

## **2.**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

## **3.**

Die Vorinstanz stützte ihre Verfügung vom 20. Dezember 2013, mit welcher sie über das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers vom 26. Mai 2013 befand, unter anderem auf das aFIFG. Am 1. Januar 2014 trat das revidierte Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG, SR 420.1) in Kraft (vgl. AS 2013 4425). Es stellt sich deshalb zunächst die Frage, nach welchem Recht das Zugangsgesuch zu beurteilen ist.

Das FIFG enthält abgesehen von Art. 57 FIFG, welcher die Aufhebung und Änderung des bisherigen Rechts regelt, keine eigentliche Übergangsbestimmung. Somit richtet sich die Frage des anwendbaren Rechts nach den allgemeinen intertemporalrechtlichen Grundsätzen (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, N 325).

Danach ist – soweit die Rechtsänderung materielle Bestimmungen betrifft – in der Regel dasjenige Recht massgebend, das im Zeitpunkt der Verwirklichung des streitigen Sachverhaltes Geltung hat. Das Bundesverwaltungsgericht überprüft deshalb die Rechtmässigkeit eines angefochtenen Ver-

waltungsentscheid im Allgemeinen anhand der bei dessen Ergehen geltenden Rechtslage (vgl. BGE 139 II 243 E. 11.1, 129 II 497 E. 5.3.2; Urteil des BGer 2C\_559/2011 vom 20. Januar 2012 E. 1.4; Urteil des BVGer A-5381/2013 vom 8. Mai 2014 E. 3), es sei denn, die Berücksichtigung einer später eingetretenen Rechtsänderung dränge sich aus zwingenden Gründen, insbesondere um der öffentlichen Ordnung willen, auf (Urteil des BVGer A-3040/2013 vom 12. August 2014 E. 6.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 326).

Vorliegend bestehen keine zwingenden Gründe, welche die Anwendung neuen Rechts auf die Verfügung vom 20. Dezember 2013 erfordern. Entsprechend ist im Folgenden auf die im Verfügungszeitpunkt in Kraft gewesenen Bestimmungen des aFIG und dessen Ausführungsbestimmungen, die alte Forschungs- und Innovationsförderungsverordnung (aV-FIFG, AS 1985 775), abzustellen.

#### **4.**

Das am 1. Juli 2006 in Kraft getretene Öffentlichkeitsgesetz bezweckt die Förderung der Transparenz über Auftrag, Organisation und Tätigkeit der Verwaltung (Art. 1 BGÖ). Durch die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, welcher unabhängig vom Nachweis besonderer Interessen besteht, wurde hinsichtlich der Verwaltungstätigkeit ein Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt hin zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt vollzogen (vgl. Art. 6 Abs. 1 BGÖ; BGE 133 II 209 E. 2.1; Urteil des BGer 1C\_522/2009 vom 19. Mai 2010 E. 2.1; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, 2008 [nachfolgend: Kommentar BGÖ], Art. 6 Rz. 22; LUZIUS MADER, La nouvelle loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration, in: Alexandre Flückiger [Hrsg.], La mise en oeuvre du principe de transparence dans l'administration, 2006, S. 16 f.). Das Prinzip soll Transparenz schaffen, damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden (BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2011/52 E. 3; vgl. Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 4).

#### **5.**

Zunächst ist auf den persönlichen Geltungsbereich des BGÖ einzugehen und zu prüfen, ob und in welchen Bereichen die Vorinstanz den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes unterliegt (E. 5–8).

**5.1** Die Vorinstanz macht geltend, sie sei als privatrechtliche Stiftung organisiert, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehe. Demnach komme eine Unterstellung unter das Öffentlichkeitsgesetz – mangels Zugehörigkeit zur Bundesverwaltung – gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ nur in jenen Bereichen in Frage, in denen sie Verfügungen erlasse. Sodann könne sie auch nicht als "verlängerter Arm" zur Bundeszentralverwaltung bezeichnet und dem BGÖ insgesamt unterstellt werden.

**5.2** Nach Ansicht des Beschwerdeführers lässt die Tatsache, dass die Vorinstanz als privatrechtliche Stiftung im Handelsregister eingetragen ist, keineswegs den Schluss zu, diese unterstehe mit ihrer Tätigkeit nicht den Bestimmungen des BGÖ. Denn einerseits würden beinahe sämtliche finanziellen Mittel der Vorinstanz aus der Bundeskasse stammen und das vorliegend strittige NFP 67 werde sogar ausschliesslich mittels öffentlicher Gelder finanziert. Andererseits handle es sich bei der Vorinstanz gemäss Art. 10 Abs. 1 FIFG um das Förderorgan des Bundes für wissenschaftliche Forschung. Insgesamt folge daraus, dass die Vorinstanz – jedenfalls im Zusammenhang mit einem NFP – eine öffentliche Aufgabe des Bundes wahrnehme, weshalb sie diesbezüglich dem BGÖ unterstehe.

**6.** Der persönliche Geltungsbereich des BGÖ ist im Folgenden auf dem Wege der Gesetzesauslegung zu klären.

**6.1** Ziel der Auslegung ist die Ermittlung des Sinngehalts einer Bestimmung. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut der Gesetzesbestimmung. Ist dieser nicht klar oder bestehen Zweifel, ob ein scheinbar klarer Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt, so ist auf die übrigen Auslegungselemente zurückzugreifen. Abzustellen ist insbesondere auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm (historische Auslegung), ihren Sinn und Zweck (teleologische Auslegung) sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen (systematische Auslegung) zukommt (sog. "Methodenpluralismus"; vgl. BGE 137 III 217 E. 2.4.1; Urteil des BGer 1C\_156/2011 vom 15. Juli 2011 E. 3.5.1; vgl. statt vieler: Urteil des BVerfG A-4962/2012 vom 22. April 2013 E. 5.1). Es sollen all jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 217). Sind mehrere Lösungen denkbar, ist jene zu wählen, die der Verfassung entspricht (BGE 134 II 249 E. 2.3; BVGE 2007/41 E. 4.2).



**6.2** Gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ gilt das Gesetz für die Bundesverwaltung. Welche Tragweite diesem Begriff zukommt und welche Verwaltungseinheiten darunter fallen, wird hingegen nicht ausgeführt. Ebenso wenig lässt sich der italienischen und der französischen Fassung Näheres hierzu entnehmen, da diese ausschliesslich von "all'amministrazione federale" oder "à l'administration fédérale" sprechen. Mangels Legaldefinition des Begriffs der Bundesverwaltung liegt somit ein unklarer Wortlaut vor, weshalb die weiteren Auslegungsmethoden heranzuziehen sind.

**6.3** Aus der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz folgt, dass der Begriff der Bundesverwaltung gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ sowohl die zentrale Verwaltung samt den Departementen und der Bundeskanzlei als auch die dezentralen Verwaltungseinheiten umfasst. Der Begriff sei identisch mit demjenigen in Art. 178 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und Art. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010; Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; nachfolgend: Botschaft zum BGÖ], BBl 2003 1963, S. 1985 f.). Weiter folgt aus den Materialien, dass der historische Gesetzgeber die Vorinstanz ausdrücklich nicht zur dezentralen Bundesverwaltung zählt, sondern zu den Organisationen, welche ausserhalb der Bundesverwaltung stehen (Botschaft zum BGÖ, S. 1986 f.). Da jedoch aufgrund des obigen Verweises auf die BV und das RVOG der Gesetzessystematik besondere Beachtung zu schenken ist und die Bestimmungen des RVOG und der RVOV betreffend die organisationsrechtliche Abgrenzung von dezentralen und externen Verwaltungsträgern grundlegende Änderungen erfahren haben, kann der Botschaft zum BGÖ, welche auf die alten Gesetzesbestimmungen abstellt, allein kein entscheidendes Gewicht zukommen (vgl. A-4962/2012 E. 5.4).

## **6.4**

**6.4.1** Werden im Rahmen der systematischen Auslegung die Bestimmungen der BV und des RVOG herangezogen, zeigt sich, dass auch diese beiden Erlasse auf eine Definition des Begriffs der Bundesverwaltung verzichten. Während Art. 178 BV von einem zweigliedrigen Modell ausgeht und grundsätzlich nur zwischen Bundesverwaltung (Abs. 1 sowie 2) und den ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Trägern von Verwaltungsaufgaben unterscheidet (Abs. 3; nachfolgend: externe Träger von Verwaltungsaufgaben oder externe Träger), differenziert Art. 2 Abs. 3 RVOG ausdrücklich zwischen zentralen und dezentralen Einheiten der Bundesverwaltung (vgl. auch GIOVANNI BIAGGINI, in: St. Galler Kommentar – Die

Schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: St. Galler BV-Kommentar, Art. 178 N 6 und 9). Gemäss Art. 6 Abs. 2 RVOV (AS 2010 3175) fallen Personen und Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts, die durch Gesetz geschaffen worden sind und überwiegend Dienstleistungen mit Monopolcharakter oder Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht erfüllen, unter den Bestand der dezentralen Bundesverwaltung. Gestützt auf diesen Grundsatz unterscheidet Art. 7a RVOV sodann vier Kategorien dezentraler Verwaltungseinheiten (vgl. Bst a–d). Demgegenüber gehören externe Träger von Verwaltungsaufgaben im Sinne von Art. 2 Abs. 4 RVOG, welche überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen, nicht zum Bestand der Bundesverwaltung. Gleiches gilt für Organisationen und Personen des Privatrechts, die der Bund mit Finanzhilfen und Abgeltungen nach Art. 3 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) unterstützt oder an denen er mit einer Minderheit beteiligt ist (Art. 6 Abs. 3 RVOV). Demnach sieht die RVOV neuerdings vor, dass Verwaltungsträger mittels einer Kombination von typologischen Kriterien, wie der Rechts- und Organisationsform, des Aufgabentyps sowie der verschiedenen Steuerungsmöglichkeiten durch den Bund (finanzielle bzw. organisatorische Steuerung), beurteilt und entweder der dezentralen Bundesverwaltung oder der Kategorie der externen Träger von Verwaltungsaufgaben zugeordnet werden (vgl. Bericht zum Anhang zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV] vom 12. Dezember 2008 [nachfolgend: Bericht RVOV], in: VPB 2/2009, S. 57 ff., S. 57 und 81 ff.). Für eine ausschliesslich auf das Kriterium der Rechtspersönlichkeit beschränkte Beurteilung besteht somit kein Raum mehr (vgl. BIAGGINI, in: St. Galler BV-Kommentar, Art. 178 N 10; anderer Ansicht: THOMAS SÄGESSER, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz [RVOG], Handkommentar, 2007 [nachfolgend: Kommentar RVOG], Art. 2 N 63).

**6.4.2** Werden die einzelnen typologischen Kriterien auf die Vorinstanz angewandt, fällt was folgt in Betracht:

**6.4.2.1** Bei der Vorinstanz handelt es sich um eine privatrechtliche Stiftung, welche keine Leistungen am Markt erbringt. Denn gemäss Art. 7 aFIFG besteht der Auftrag der Institutionen der Forschungsförderung, zu welchen die Vorinstanz gehört (vgl. Art. 5 Bst. a Ziff. 1 aFIFG), in der Erfüllung von Aufgaben, welche zweckmässigerweise von Wissenschaftlern in eigener Verantwortung zu lösen sind und die nicht unmittelbar kommerziellen Zwecken dienen (Abs. 1) sowie in der Förderung der Forschung (Abs. 2). Dabei fördert der Bund die Forschung in dem er unter anderem Beiträge an die

Institutionen der Forschungsförderung vergibt (Art. 6 Abs. 1 Bst. c aFIFG). Entsprechend kann die Tätigkeit der Vorinstanz – zumindest soweit sie die Förderung der Grundlagenforschung betrifft (vgl. Art. 7 Abs. 1 aFIFG; Botschaft des Bundesrates vom 18. November 1981 über ein Forschungsgesetz [nachfolgend: Botschaft zum aFIFG]; BBl 1981 1021, S. 1073; MARKUS SCHOTT, in: St. Galler BV-Kommentar, Art. 64 N 24) – als Dienstleistung mit Monopolcharakter bezeichnet werden, werden doch von dieser Tätigkeitskategorie insbesondere auch meritorische Güter, wie die Forschung, erfasst (vgl. Bericht RVOV, S. 83; Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben [Corporate-Governance-Bericht] vom 13. September 2006 [nachfolgend: Corporate-Governance-Bericht], BBl 2006 8233, S. 8261). Dies spricht auf den ersten Blick grundsätzlich für die Zuordnung zu den Aufgabenträgern der dezentralen Bundesverwaltung.

**6.4.2.2** Werden im weiteren die Steuermöglichkeiten des Bundes berücksichtigt, fällt auf, dass diese nur eingeschränkt gegeben sind. Denn die Stiftung stellt ein rechtlich verselbständigtes bzw. personifiziertes Zweck- oder Sondervermögen dar (vgl. Art. 80 ZGB; HAROLD GRÜNINGER, in: Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, Art. 1–456 ZGB, 5. Aufl. 2014 [nachfolgend: BSK ZGB I], Art. 80 N 1). Sie ist eine dem Willen bzw. der Verfügung ihrer Organe und Destinatäre wie auch – sobald sie einmal errichtet ist – ihres Stifters entzogene juristische Person (HANS MICHAEL RIEMER, in: Berner Kommentar, Systematischer Teil, N 23 ff.), deren Zweck nur noch durch den Errichtungsakt, d.h. die Stiftungsurkunde, bestimmt wird (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 1527; vgl. jedoch zur Möglichkeit einer Zweckänderung: Art. 86–86b ZGB). Demnach besteht seitens des Bundes bereits aufgrund der Ausgestaltung der Rechtsform der privatrechtlichen Stiftung grundsätzlich keine direkte Einflussmöglichkeit. Weiter sind die Bestimmungen zur Beschlussfähigkeit und Beschlussfassung der einzelnen Stiftungsorgane zu berücksichtigen. Dabei zeigt sich, dass der Bundesrat sowohl im Stiftungsrat, welcher das oberste Organ des SNF darstellt, als auch im Ausschuss des Stiftungsrates jeweils nur eine Minderheit der Mitglieder ernennen kann (vgl. Art. 8 Abs. 1 und 3, Art. 11 sowie Art. 14 Abs. 1 und 4 der Statuten des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung vom 30. März 2012 [nachfolgend: Statuten SNF], abrufbar unter: <<http://www.snf.ch>> Der SNF > Porträt > Statuten & Rechtsgrundlagen, abgerufen am 26. November 2014). Da in beiden Gremien die Beschlüsse mit einfachem Mehr gefasst werden und die Beschlussfähigkeit die Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder oder deren Stellvertreter voraussetzt (vgl. Art. 13 Abs. 2 und Art. 17 Abs. 2 Statuten

SNF), bestehen seitens des Bundes keine Kontrollmöglichkeiten über die Vorinstanz. Ausgenommen ist einzig der Fall einer Änderung der Stiftungs-urkunde oder der Statuten, welche eine Dreiviertelmehrheit der anwesen- den Mitglieder, mithin auch die Zustimmung der vom Bundesrat ernannten Mitglieder, voraussetzt (Art. 13 Abs. 2 Statuten SNF). Angesichts dieser auf die elementaren Beschlüsse eingeschränkten Einflussmöglichkeiten des Bundes im Sinne eines Vetorechts und der mit der Rechtsform der Stiftung einhergehenden Verselbständigung des Vermögens bestehen keine wesentlichen Steuerungsmöglichkeiten seitens des Bundes. Dies spricht für die Qualifikation der Vorinstanz als externen Träger mit Verwal- tungsaufgaben.

**6.4.2.3** Bezüglich der Fördertätigkeit der Vorinstanz fällt zunächst auf, dass der Bund mit seinen finanziellen Mitteln zwar zu rund 95% zur Finanzierung der Vorinstanz beiträgt (vgl. Jahresrechnung 2013, abrufbar unter: <<http://www.snf.ch>> Der SNF > Porträt > Zahlen & Fakten > Jahresrech- nung, S. 1, abgerufen am 26. November 2014). Trotzdem kann er nur mit- tels sog. Leistungsvereinbarung die finanziellen Rahmenbedingungen der Fördertätigkeit vorgeben und die jährliche Verteilung der Förderbeiträge mit der Vorinstanz vereinbaren (Art. 31a aFIFG; vgl. Leistungsvereinba- rung 2013–2016 vom 12. Dezember 2012 [nachfolgend: Leistungsverein- barung], abrufbar unter: <<http://www.snf.ch>> Der SNF > Porträt > Strategie > Leistungsvereinbarung, abgerufen am 26. November 2014). Denn die Vorinstanz entscheidet grundsätzlich frei über die geeigneten Instrumente und die Form der Förderung sowie über die Auswahl der Empfänger von Förderleistungen (vgl. Art. 8 Abs. 1 und Art. 13 aFIFG; SCHOTT, in: St. Gal- ler BV-Kommentar, Art. 64 N 24). Demnach verfügt der Bund auch insofern nur über eine grobe Steuerungsmöglichkeit der Vorinstanz.

Weiter besitzt der Bundesrat die Kompetenz, die Vorinstanz mit der Durch- führung von Forschungsprogrammen von gesamtschweizerischer Bedeu- tung (NFP) oder der Unterstützung von Nationalen Forschungsschwer- punkten (NFS) zu beauftragen (vgl. Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 aFIFG; Art. 3 Abs. 2 Statuten SNF). Da sich die Nationalen Forschungsprogramme jedoch nur auf rund 12% der Bundesmittel beziehen, welche der Vorinstanz zukommen, relativiert dies wiederum die Einflussmöglichkeiten des Bun- des (vgl. Art. 6 Abs. 3 aV-FIFG).

Nach dem Gesagten kann trotz der grossen finanziellen Unterstützung mit Bundesmitteln nicht auf das Vorliegen eines dezentralen Verwaltungsträ- gers geschlossen werden.

**6.4.2.4** Weiter ist zu berücksichtigen, dass gemäss Art. 6 Abs. 3 RVOV jene Organisationen und Personen des Privatrechts, welche der Bund mit Finanzhilfen oder Abgeltungen nach Art. 3 SuG unterstützt, zu den externen Trägern von Verwaltungsaufgaben gezählt werden (vgl. auch Bericht RVOV, S. 85). Gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. b SuG handelt es sich bei Abgeltungen um Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich finanzieller Lasten, welche sich aus der Erfüllung öffentlichrechtlicher Aufgaben ergeben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind.

Die Beiträge, welche der Bund jeweils an die Vorinstanz ausbezahlt, sind als Abgeltungen im Sinne von Art. 3 Abs. 2 SuG zu qualifizieren. Denn diese gleichen die seitens der Vorinstanz zu tragenden finanziellen Lasten aus, welche ihr aufgrund ihrer Funktion als massgebliches Organ des Bundes zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung entstehen (Art. 64 Abs. 1 BV; vgl. auch Botschaft zum aFIFG, S. 1022). Aus diesem Grund werden denn auch in den Materialien die Beiträge an die Institutionen der Forschungsförderung gemäss Art. 8–14 aFIFG und damit die Leistungen des Bundes an die Vorinstanz ausdrücklich als Abgeltungen bezeichnet (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 15. Dezember 1986 zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen, BBl 1987 I 369, S. 423). Diese Ausführungen legen demnach ebenfalls nahe, dass es sich bei der Vorinstanz um einen externen Träger mit Verwaltungsaufgaben und nicht um eine Einheit der dezentralen Bundesverwaltung handelt.

**6.4.3** Zusammengefasst folgt somit aus einer historisch-systematischen Betrachtung, dass die Vorinstanz einen externen Träger mit Verwaltungsaufgaben darstellt. Entsprechend fällt die Vorinstanz als privatrechtliche Stiftung nicht in den Geltungsbereich gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ. Dieses Resultat deckt sich mit der Botschaft des Bundesrates zum neuen FIFG, wonach es sich bei der Vorinstanz um ein rechtlich selbständiges, ausserhalb der Bundesverwaltung angesiedeltes Organ handle, an welches der Bund Aufgaben der Forschungsförderung gesetzlich delegiert und an welches er zu diesem Zweck Beiträge leistet (vgl. Botschaft zum nFIFG, S. 8847 f.).

## **6.5**

**6.5.1** Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Vorinstanz zwar nicht gesamthaft, aber zumindest insoweit, als sie mit der Durchführung eines NFP betraut ist, aufgrund des Sinns und Zwecks des BGÖ nicht trotzdem unter den Begriff der Bundesverwaltung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ

zu subsumieren ist. In diesem Zusammenhang beruft sich der Beschwerdeführer sinngemäss auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts betreffend Experten- und "ad hoc"-Kommissionen und fordert deren analoge Anwendung auf die Vorinstanz, da in beiden Fällen öffentliche Aufgaben, welche gewöhnlich der Bundesverwaltung obliegen würden, von Aussenstehenden wahrgenommen werden.

## **6.5.2**

**6.5.2.1** Nach dieser Rechtsprechung läuft es der mit dem BGÖ angestrebten Förderung der Transparenz der Verwaltungstätigkeit zuwider, wenn Experten- und "ad hoc"-Kommissionen, obwohl sie ausserhalb der Bundesverwaltung stehen, vom Geltungsbereich des BGÖ ausgenommen wären und es somit im Belieben des Bundesrates bzw. seiner Departemente stünde, die Anwendung des BGÖ durch einzelfallweise Auslagerung von Verwaltungsaufgaben auf entsprechende Kommissionen zu vereiteln (vgl. BVGE 2011/52 E. 4.2 f.; Urteil des BVGer A-4962/2012 vom 22. April 2013 E. 5.3). Diese Rechtsprechung lässt sich jedoch nicht generell auf externe Verwaltungsträger übertragen, da eine Auslagerung von Verwaltungsaufgaben nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist. So sieht Art. 2 Abs. 4 RVOG in Konkretisierung von Art. 178 Abs. 3 BV vor, dass eine Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf aussenstehende Aufgabenträger nur möglich ist, wenn dies in einem Gesetz im formellen Sinn vorgesehen ist (vgl. auch BIAGGINI, in: St. Galler BV-Kommentar, Art. 178 N 32).

**6.5.2.2** Mit Art. 6 Abs. 2 aFIFG besteht eine gesetzliche Grundlage, welche den Bundesrat dazu ermächtigt, die Vorinstanz mit der Durchführung eines NFP zu beauftragen. Diese Bestimmung räumt dem Bundesrat die Möglichkeit ein, in bestimmten Bereichen, in denen ein dringendes gesellschafts- oder staatspolitisches Interesse besteht, Orientierungs- und Handlungswissen zu beschaffen, mit dem Ziel, dieses letztlich für die Erfüllung der Aufgaben der Bundesverwaltung einzusetzen (vgl. Art. 4 Abs. 3 aV-FIFG; Botschaft zum aFIFG, S. 1072 f.; RENÉ SCHWARZMANN, Der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, 1985, S. 29). Dies zeigt sich auch am strittigen NFP 67, welches unter anderem das nötige Orientierungs- und Handlungswissen für die Gesundheitspolitik und Gesetzgebung bereitstellen soll (vgl. Programmskizze Nationales Forschungsprogramm Lebensende vom 24. November 2009, S. 5). Folglich dient die Durchführung eines NFP der Gewinnung neuer Erkenntnisse für die Verwaltung und Politik. Mithin wird eine öffentliche Aufgabe, welche grundsätzlich der Bundesverwaltung obliegen würde, an die Vorinstanz ausgelagert. Entsprechend besteht bezüglich der Vorinstanz

grundsätzlich eine vergleichbare Ausgangslage wie bei den Experten- und "ad hoc"-Kommissionen, welche ebenfalls von der Verwaltung für bestimmte Aufgaben eingesetzt werden.

**6.5.2.3** Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Vorinstanz im Zusammenhang mit der Durchführung von NFP kaum über Autonomie verfügt. Denn diesbezüglich besteht nicht nur eine vollständige Finanzierung durch den Bund, sondern der Bundesrat erteilt der Vorinstanz genau umrissene Aufträge, gibt den finanziellen sowie zeitlichen Rahmen des Programms vor und bestimmt unter Umständen – wie im vorliegenden Fall (vgl. Bundesratsbeschluss vom 24 Februar 2010, S. 2 Ziff. 4.2) – auch einzelne Mitglieder der Leitungsgruppe eines NFP (vgl. oben E. 6.4.2.3; Botschaft zum aFIG, S. 1073 f.). Mit anderen Worten handelt die Vorinstanz in diesem Bereich, d.h. soweit es um die Durchführung eines NFP geht – trotz ihrer Stellung als externer Träger von Verwaltungsaufgaben – nicht autonom; eigenständig handelt die Vorinstanz bzw. die eingesetzte Leitungsgruppe ausschliesslich insofern, als es um die Ausschreibung des NFP, die Vergabe der Forschungsprojekte und Aufsicht über die jeweiligen Forschungsarbeiten geht (vgl. SCHWARZMANN, a.a.O., S. 29).

**6.5.2.4** Insgesamt legen diese Ausführungen somit effektiv eine analoge Anwendung der obigen Rechtsprechung auf die Vorinstanz nahe. D.h. die Vorinstanz müsste aufgrund des Sinns und Zwecks des BGÖ, obwohl sie als externer Träger nicht zur Bundesverwaltung gehört, insoweit der Verwaltung zugeordnet und damit dem Geltungsbereich von Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ unterstellt werden, als sie mit der Durchführung eines NFP betraut ist.

### **6.5.3**

**6.5.3.1** Diesem Auslegungsergebnis steht jedoch zunächst der Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ entgegen. Danach gilt das BGÖ für Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, (nur) soweit sie Erlasse oder erstinstanzliche Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG erlassen. Diese Bestimmung zielt somit gerade auf den vorliegenden Fall ab und führt zu einer Unterstellung der externen Träger unter das BGÖ; zugleich schränkt sie den Anwendungsbereich jedoch allein auf jene Bereiche ein, in denen der ausstehenden Organisation oder Person Erlass- oder Verfügungskompetenz zukommt. Diese Einschränkung steht im Widerspruch zum obigen Ergebnis,

wonach der Sinn und Zweck des BGÖ eine Unterstellung von externen Trägern, wie der Vorinstanz, unter das BGÖ bereits dann verlange, wenn öffentliche Aufgaben ausgelagert werden. Denn das BGÖ macht seine Anwendung auf externe Verwaltungsträger gerade nicht davon abhängig, ob öffentliche Aufgaben übernommen werden, sondern nur davon, ob diese in einem bestimmten Bereich über Hoheitsgewalt verfügen.

**6.5.3.2** Werden darüber hinaus auch die Materialien berücksichtigt, zeigt sich, dass der Vorentwurf zum Gesetz noch einen umfassenderen Einbezug externer Stellen vorsah, soweit sie mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut sind. Nachdem sich jedoch mehrere Vernehmlassungsteilnehmer kritisch zum Entwurf geäußert und eine restriktivere Formulierung in Bezug auf die externen Träger verlangt hatten, wurde der Geltungsbereich auf jene Bereiche eingeschränkt, in denen die ausenstehenden Organisationen hoheitlich handeln, d.h. soweit sie Erlasse oder Verfügungen erlassen (vgl. CHRISTA STAMM-PFISTER, in: Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014 (nachfolgend: BSK DSG/BGÖ), Art. 2 BGÖ N 16 f.). Mit dieser Einschränkung, welche letztlich ihren Niederschlag in der heutigen Fassung von Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ fand, hat sich der Gesetzgeber eindeutig gegen einen weiten Geltungsbereich ausgesprochen, welcher die externen Träger, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen, integral dem BGÖ unterstellt hätte. Zudem verweist die Botschaft als Beispiel für einen derartigen externen Verwaltungsträger explizit auf die Vorinstanz (vgl. Botschaft zum BGÖ, S. 1987). Da sich der organisationsrechtliche Status der Vorinstanz – trotz der zwischenzeitlich erfolgten Revision der RVOV – nicht geändert hat (vgl. oben E. 6.4.3), kann es gestützt auf eine historische Betrachtung nicht angehen, die Vorinstanz auf dem Wege einer extensiven Auslegung auch in jenen Fällen dem BGÖ zu unterstellen, in denen sie mit der Durchführung eines NFP eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt. Denn der Gesetzgeber hat sich bewusst für einen eingeschränkten Geltungsbereich entschieden.

**6.5.3.3** Zusammengefasst sprechen somit der Wortlaut und die Entstehungsgeschichte eindeutig gegen das Ergebnis der teleologischen Auslegung. Dabei zeigt sich, dass allein der Umstand, wonach ein externer Träger eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt, gerade nicht zur Unterstellung unter das BGÖ führen kann. Es trifft zwar zu, dass in diesen Bereichen für den Bundesrat grundsätzlich die Möglichkeit besteht, durch die Auslagerung von Verwaltungsaufgaben das BGÖ zu umgehen. Entsprechendes gilt auch für den vorliegenden Fall, wo der Bundesrat die Vorinstanz mit der



Durchführung eines NFP zur Beschaffung von Handlungs- und Orientierungswissen betraut. Dies ist jedoch aufgrund der explizit vom Bundesgesetzgeber vorgesehenen Einschränkung des Geltungsbereiches auf das hoheitliche Handeln von externen Organisationen und Personen hinzunehmen. Hinzu kommt, dass eine Auslagerung von Verwaltungsaufgaben eine Grundlage in einem formellen Gesetz erfordert und damit für jeden Einzelfall einen positiven Entscheid des Gesetzgebers voraussetzt. Folglich nimmt der Gesetzgeber mit der Schaffung entsprechender Kompetenzen des Bundesrates zugleich in Kauf, dass Verwaltungsaufgaben auf einen externen Träger ausgelagert werden, welcher dem Anwendungsbereich des BGÖ entzogen ist. Nach dem Gesagten ist die Vorinstanz selbst dann, wenn sie mit der Durchführung eines NFP betraut wurde, nicht der Bundesverwaltung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ zuzurechnen.

## 7.

Damit bleibt zu prüfen, ob und in welchem Umfang die Vorinstanz unter die Bestimmung von Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ fällt.

Wie bereits ausgeführt wurde, erfolgt eine Unterstellung eines externen Verwaltungsträgers unter das BGÖ nur in jenen Bereichen, in denen ihm Erlass- oder Verfügungskompetenz zukommt. Die Vorinstanz gilt als externer Verwaltungsträger und verfügt gemäss Art. 13 Abs. 1 aFIFG über hoheitliche Befugnisse, soweit sie über die Beitragsgesuche entscheidet. Demnach untersteht sie in diesem Bereich gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ dem Öffentlichkeitsgesetz. Das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten bezieht sich in diesen Fällen jedoch nur auf jene amtlichen Dokumente, welche unmittelbar das Verfahren auf Erlass einer (Beitrags-)verfügung nach dem VwVG betreffen (vgl. Botschaft zum BGÖ, S. 1987). Dies bedeutet, dass im vorliegenden Fall bezüglich sämtlicher Dokumente, welche im Zusammenhang mit einem Entscheid der Vorinstanz über ein Beitragsgesuch stehen, der Zugang grundsätzlich zu gewähren ist. Das Verfahren beginnt im Falle eines NFP mit der Einreichung der sog. Projektskizzen. Wird eine Projektskizze von der Leitungsgruppe angenommen, berechtigt dies den betreffenden Antragsteller zur Einreichung eines ausgearbeiteten Forschungsgesuchs, welches anschliessend von den externen Gutachtern und der Leitungsgruppe beurteilt wird. Daraufhin beantragt die Leitungsgruppe dem Forschungsrat die Annahme oder Ablehnung eines Gesuchs, welcher letztlich mittels Verfügung über die Gesuche entscheidet (vgl. zum Ganzen: SCHWARZMANN, S. 29; Auswahlverfahren NFP, abrufbar unter: <<http://www.snf.ch>> Der SNF > Auswahlverfahren > Nationale Forschungsprogramme (NFP), abgerufen am 26. November 2014). Folglich

untersteht die Vorinstanz bezüglich sämtlicher Dokumente von der Einreichung der Projektskizze bis zum Entscheid über das Forschungsgesuch dem BGÖ.

#### **8.**

Zusammengefasst fällt damit für das vom Beschwerdeführer gestellte Zugangsbegehren was folgt in Betracht: Soweit der Beschwerdeführer um Einsicht in die Dokumente bezüglich Zusammenstellung und Wahl der Leitungsgruppe ersucht (Begehren B), ist ihm kein Zugang zu gewähren. Denn in diesem Bereich handelt die Vorinstanz nicht hoheitlich. Folglich ist die Beschwerde betreffend das Begehren B abzuweisen. Ersucht er jedoch um Einsicht in die neun Forschungsgesuche (Begehren C), die Namen der jeweiligen Gutachter (Begehren D) sowie die erstatteten Gutachten (Begehren E), betrifft dies ausschliesslich Dokumente, welche in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Verfahren betreffend den Entscheid über die Gewährung von Beiträgen stehen. Sie fallen demnach in einen Bereich, in welchem die Vorinstanz hoheitlich handelt, und somit in den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ.

#### **9.**

In einem nächsten Schritt ist zu prüfen, ob die Vorinstanz den Zugang zu den Dokumenten gemäss Begehren C–E verweigern durfte.

Das BGÖ sieht vor, dass der Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden kann, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ) oder wenn ein Ausnahmefall gemäss Art. 8 BGÖ vorliegt. Zudem sind auch die dem Öffentlichkeitsgesetz vorangehenden Spezialbestimmungen zu berücksichtigen, welche eine Sonderregelung für den Zugang zu Verwaltungsdokumenten vorsehen (vgl. Art. 4 BGÖ; BERTIL COTTIER, in: Kommentar BGÖ, Art. 4 N 3). Aufgrund des in Art. 6 Abs. 1 BGÖ festgeschriebenen Öffentlichkeitsprinzips besteht eine Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Dies führt zu einer Umkehr der Beweislast. Zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs muss deshalb die Behörde beweisen, dass die in Art. 7 und 8 BGÖ aufgestellten Ausnahmefälle gegeben sind (BVGE 2011/52 E. 6; Urteile des BVGer A-2186/2013 vom 14. Februar 2014 E. 4.3 [zur Publikation vorgesehen] und A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 7; URS STEIMEN, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 7 BGÖ N 7; MAHON/GONIN, in: Kommentar BGÖ, Art. 6 Rz. 11). Dabei hängt die Wirksamkeit dieser Ausnahmeklauseln einerseits davon ab, dass die Beeinträchtigung im Fall einer Offenlegung von einer

gewissen Erheblichkeit sein muss, und andererseits, dass ein ernsthaftes Risiko bezüglich deren Eintritt besteht, mithin der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge und mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt. Im Zweifelsfall ist es angebracht, sich für den Zugang zu entscheiden (vgl. BVEG 2013/50 E. 8.1 und 2011/52 E. 6; A-6291/2013 E 7; STEIMEN, BSK DSG/BGÖ, Art. 7 BGÖ N 4; BERTIL COTTIER/RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Kommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 4).

## **10.**

**10.1** Die Vorinstanz verweigerte den Zugang zu den Dokumenten gemäss Begehren C, d.h. zu den Forschungsgesuchen, da diese Geheimnisse enthalten und folglich unter die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ fallen würden. Der Inhalt der Forschungsgesuche müsse selbst nach der Bewilligung der Gesuche, d.h. sowohl während als auch nach Abschluss der Forschungsarbeiten, geschützt sein, damit der Wissenschaftsbetrieb nicht gestört werde.

**10.2** Der Beschwerdeführer macht demgegenüber geltend, dass die Voraussetzungen für die Anrufung der Ausnahmebestimmung nicht erfüllt seien. Diese Bestimmung wolle durch den Schutz von Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen verhindern, dass die Zugänglichmachung bestimmter Informationen zu Wettbewerbsverzerrungen führe. Da im Forschungsfeld des NFP 67 keine nennenswerte Forschung existiere und die Forschung folglich nicht wettbewerbsbestimmt sei, könne die Ausnahmebestimmung jedoch nicht angerufen werden. Zudem hätte die Vorinstanz für jedes einzelne der neun strittigen Forschungsgesuche darlegen müssen, welches die einzelnen Elemente seien, die zu einer teilweisen oder vollständigen Einschränkung des Zugangs berechtigt würden. Schliesslich sei die generelle Zugangsverweigerung aus formellen Gründen unzulässig. Denn vorliegend sei an keiner Stelle eine Interessenabwägung durchgeführt worden, wie und in welchem Ausmass der Zugang hätte eingeschränkt werden dürfen.

**10.3** Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können. Mit dieser Ausnahmebestimmung soll verhindert werden, dass mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips entsprechende Geheimnisse ausserhalb der Verwaltung stehenden Dritten offenbart werden müssten (Botschaft zum BGÖ, S. 2011). Von der Ausnahmeklausel

sollen jedoch nicht alle Geschäftsinformationen erfasst werden, über welche die Verwaltung verfügt, sondern nur die wesentlichen Daten, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken würde (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Kommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 41). Als Geheimnis wird dabei jede Tatsache qualifiziert, welche weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist, an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat und welche der Geheimnisherr geheim halten will (vgl. ISABELLE HÄNER, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 7 BGÖ N 33). Ferner sieht die Botschaft vor, dass sowohl die Bundesverwaltung als auch die weiteren dem Gesetz unterstellten Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts sich auf die Ausnahmebestimmung berufen können, wenn die Zugänglichmachung bestimmter Informationen einer Wettbewerbsverzerrung im weiteren Sinne gleichkomme. Dies soll unter anderem dem Schutz von geplanten oder laufenden Forschungsprojekten dienen (vgl. Botschaft zum BGÖ, S. 2012).

**10.4** Während aufgrund der obigen Ausführungen die im Rahmen von Forschungsprojekten ermittelten Forschungsergebnisse, solange sie noch nicht veröffentlicht wurden, ohne weiteres als Geheimnisse zu qualifizieren sind und unter die Ausnahmebestimmung fallen (vgl. auch Botschaft zum nFIFG, S. 8863), stellt sich die Frage, ob auch die Beitragsgesuche bzw. die darin enthaltenen Forschungsideen einen entsprechenden Schutz genießen.

**10.4.1** Bei den neun eingereichten Gesuchen handelt es sich um sehr ausführliche Eingaben von einzelnen Forschern oder Forschergruppen. Diese legen jeweils für das zu untersuchende Themengebiet den Stand der aktuellen Forschung sowie der Literatur dar und zeigen gestützt darauf bestehende Forschungslücken auf. Weiter werden in den einzelnen Gesuchen mit einem detaillierten Forschungsplan die Problemstellungen bezeichnet, auf die Ziele der Untersuchung hingewiesen und die zu untersuchenden Forschungsfragen formuliert. Zudem geben die Forschungspläne Aufschluss über das Forschungsdesign, d.h. über das methodische Vorgehen zur Untersuchung der Forschungsfragen sowie die Art und Weise der Datengewinnung mitsamt einem Zeitplan für die gesamte Untersuchung. Folglich handelt es sich bei den Forschungsgesuchen um detaillierte und unter grossem Zeitaufwand erstellte Eingaben. Die Forschungsgesuche beinhalten zudem Informationen, welche weder offenkundig noch allgemein zugänglich sind, beschäftigen sie sich doch mit Fragestellungen, die es erst noch zu untersuchen gilt. Es liegt deshalb auf der Hand, dass ein

Forscher diese Informationen geheim halten will, bis die betreffenden Untersuchungen abgeschlossen sind und sämtliche Ergebnisse verwertet wurden.

#### **10.4.2**

**10.4.2.1** Weiter gilt es zu berücksichtigen, dass nicht nur der Wissenschaftsbetrieb im Allgemeinen eine Art Wettbewerb zwischen verschiedenen Forschern darstellt, sondern auch das Forschungsförderungsverfahren der Vorinstanz im Besonderen kompetitiv ausgelegt ist. Würden nun die Forschungsgesuche offengelegt, erlaubten die darin enthaltenen Informationen – aufgrund ihres Detaillierungsgrades (vgl. oben E. 10.4.1) – einem Dritten, die von einem Forscher angestrebte Untersuchung nachvollziehen und auf diesem Wege grundsätzlich eigenständig zu den Forschungsergebnissen gelangen zu können. Aus diesem Grund bestünde gemäss den zutreffenden Darlegungen der Vorinstanz die Gefahr der Vereitelung wissenschaftlicher Publikationen, denn die Publikation entsprechender Inhalte setzt deren Originalität und Exklusivität voraus. Die Offenlegung derartiger Informationen wäre somit geeignet, den Wettbewerb unter Forschern zu beeinträchtigen und damit der Forschung insgesamt Schaden zuzufügen; mithin drohte mit der Zugangsgewährung eine Wettbewerbsverzerrung im weitesten Sinne.

**10.4.2.2** Soweit der Beschwerdeführer diesbezüglich ausführt, dass eine Wettbewerbsverzerrung nur in jenen Bereichen denkbar sei, in welchen die Forschungsergebnisse kommerzialisiert werden könnten, ist sein Vorbringen unbehelflich. Er verkennt, dass die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ nicht allein den wirtschaftlichen Wettbewerb schützen will, sondern ganz allgemein Geheimnisse, deren Offenlegung eine Wettbewerbsverzerrung im weitesten Sinne bewirken könnte. Indem die Bestimmung explizit den Schutz von Forschungsprojekten bezweckt, erfasst sie damit nicht zuletzt den von der Vorinstanz angeführten Wettbewerb unter Forschern. Dass im Übrigen im betreffenden Forschungsfeld durchaus ein Wettbewerb besteht, zeigt sich an den von den einzelnen Forschern eingereichten Publikationslisten.

**10.4.2.3** Nach dem Gesagten beinhalten die Forschungsgesuche Informationen, welche angesichts der dem Wissenschaftsbetrieb innewohnenden Gegebenheiten einen besonderen Schutzbedarf aufweisen. Entsprechend verfügen die betreffenden Forscher im vorliegenden Fall über ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung dieser Informationen.

**10.4.3** Zusammengefasst fallen die neun Forschungsgesuche im vorliegenden Fall – soweit sie Forschungsideen beinhalten – unter die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ. Damit hat sich die Vorinstanz zu Recht auf die Ausnahmebestimmung berufen und den Zugang zu den Gesuchen verweigert. Eine Interessenabwägung hat dabei – entgegen den Behauptungen des Beschwerdeführers – bei Vorliegen eines ernsthaften Schadensrisikos (vgl. E. 10.4.2) nicht zu erfolgen (vgl. BVGE 2011/53 E. 6; vgl. COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Kommentar BGÖ, Art. 7 N 3).

**10.5** Mit dem Beschwerdeführer ist jedoch davon auszugehen, dass selbst bei einer gerechtfertigten Zugangsbeschränkung zu einem amtlichen Dokument jeweils im Einzelfall unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips das hierfür mildeste und das Öffentlichkeitsprinzip am wenigsten beeinträchtigende Mittel zu wählen ist (vgl. STEIMEN, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 7 BGÖ N 9). Wie bereits dargelegt, besteht im vorliegenden Fall bezüglich der Forschungsgesuche nur insoweit ein besonderer Schutzbedarf, als diese Forschungsideen bzw. Geheimnisse enthalten (E. 10.4.3). Für sämtliche anderen Gesuchsbestandteile fällt die Anrufung der Ausnahmebestimmung ausser Betracht. Insofern ist die vollständige Zugangsverweigerung der Vorinstanz unzulässig und es muss im Folgenden geprüft werden, welche Bestandteile eines Forschungsgesuchs allenfalls offengelegt werden können.

**10.5.1** Die eingereichten Forschungsgesuche lassen sich grundsätzlich in drei Teilbereiche unterteilen. So enthalten sämtliche Gesuche zunächst ein sog. "Application form", welches die grundlegenden Informationen zum Gesuch, wie die Namen der Forscher, die finanziellen Aspekte sowie eine Zusammenfassung der beabsichtigten Forschung, enthält. Dieses Formular wird vom eigentlichen Gesuch (sog. "Full proposal") begleitet, welches die schützenswerten Forschungsideen enthält. Schliesslich beinhalten die Gesuche die Lebensläufe der beteiligten Forscher samt Publikationslisten sowie zusätzliche Beilagen, wie Begleit-, Empfehlungs- oder Bestätigungsschreiben.

**10.5.2** Nur die sog. "Full proposal" fallen unter die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ, weshalb lediglich der Zugang zu diesen Dokumenten zu verweigern ist. In sämtliche anderen Dokumente bzw. Gesuchsbestandteile ist in Nachachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips grundsätzlich Einsicht zu gewähren. Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz ist es dabei unerheblich, ob es sich um eigenständige Dokumente

handelt oder nicht. Vielmehr trifft die mit einem Zugangsgesuch konfrontierte Behörde die Pflicht, dem Gesuchsteller abgesehen von jenen Teilen, welche unter die Ausnahmebestimmung fallen, die Einsicht zu ermöglichen, selbst wenn es sich dabei formell betrachtet um ein einziges Dokument handelt.

**10.6** Bei jenen Gesuchsbestandteilen, in welche Einsicht gewährt wird, ist aber sodann zu prüfen, ob diese schutzwürdige Personendaten enthalten. Diesbezüglich sieht Art. 9 Abs. 1 BGÖ vor, dass amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren sind. Können diese nicht anonymisiert werden, ist das Zugangsgesuch nach Art. 19 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) zu beurteilen (Art. 9 Abs. 2 BGÖ).

**10.6.1** Soweit es um die Einsicht in die sog. "Application forms" und allenfalls vorhandene weitere Dokumente, wie Begleit-, Empfehlungs- oder Bestätigungsschreiben geht, sind bis auf jene bereits über die Homepage der Vorinstanz (vgl. <<http://www.snf.ch>> und <<http://www.nfp67.ch>>, abgerufen am 4. Dezember 2014) sowie die Forschungsdatenbank P3 (vgl. <<http://p3.snf.ch>>, abgerufen am 4. Dezember 2014) bekannten Namen und Daten der einzelnen Forscher sämtliche weiteren Personendaten zu anonymisieren. Dies betrifft insbesondere die Angaben in Ziff. 1 und 2 der "Application forms" zum Geburtsdatum, Zivilstand, Nationalität, Heimadresse und allfällige private Telefonnummern.

**10.6.2** Bei den Lebensläufen der Forscher handelt es sich um amtliche Dokumente, deren Personendaten nicht anonymisiert werden können, ohne dass sie ihren Informationsgehalt verlieren oder gar unverständlich würden. Entsprechend beurteilt sich der Zugang nach den materiellen Vorschriften des DSG (Art. 9 Abs. 2 BGÖ).

**10.6.2.1** Gemäss Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG dürfen Bundesorgane gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten bekannt geben, wenn diese im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b; vgl. auch Art. 7 Abs. 2 BGÖ). Die erstgenannte Voraussetzung trägt dem Zweckbindungsgebot Rechnung und ergibt sich für das Öffentlichkeitsgesetz bereits aus der Definition des Begriffs "amtliches Dokument" in Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ (JÖHRI, Handkommentar Datenschutzgesetz, 2008 [nachfolgend: Handkommentar DSG], Art. 19 N 54; Botschaft zum BGÖ, S. 2033). Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Abwägung

der konkret auf dem Spiel stehenden Interessen: Geht es um die Beurteilung des Zugangs zu besonders schützenswerten Personendaten gemäss Art. 3 Bst. c DSG oder Persönlichkeitsprofilen im Sinne von Art. 3 Bst. d DSG, dürfte die Güterabwägung eher zugunsten der Privatsphäre Dritter erfolgen (BVGE 2011/52 E. 7.1.1 mit Hinweisen; vgl. zum Ganzen: Urteil des BVGer A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 10.1; JÖHRI, Handkommentar DSG, Art. 19 N 45; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Kommentar BGÖ, Art. 7 N 81).

**10.6.2.2** Die eingereichten Lebensläufe enthalten Informationen über die Ausbildung, berufliche Tätigkeiten, Mitgliedschaften und Ämter in Vereinen, Sprachkenntnisse, Familienverhältnisse, Geburtsdaten sowie teilweise Informationen über die Freizeitgestaltung der betreffenden Person. Es handelt sich dabei um Daten, die einen längeren Zeitraum, d.h. in der Regel beinahe das gesamte Leben einer Person, abdecken und damit ein eigentliches biographisches, wenn auch primär berufsbezogenes Bild ergeben. Folglich ergibt sich aus den Lebensläufen zumindest ein Teilbild der betroffenen Person, welches grundsätzlich die Beurteilung wesentlicher Aspekte ihrer Persönlichkeit erlaubt. Damit stellen sie Persönlichkeitsprofile im Sinne von Art. 3 Bst. d DSG dar. Da vorliegend somit Daten betroffen sind, welche als besonders schutzwürdig zu qualifizieren sind, ist der Schutz der Privatsphäre Dritter hoch zu gewichten.

**10.6.2.3** Demgegenüber behauptet der Beschwerdeführer, es handle sich bei den Forschern um Personen des öffentlichen Lebens, weshalb ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 13 Abs. 2 Bst. f DSG bestehe und damit ein Rechtfertigungsgrund für die Offenlegung der Lebensläufe gegeben sei (Art. 12 Abs. 2 Bst. c DSG e contrario).

**10.6.2.4** Als Person des öffentlichen Lebens gelten einerseits Personen, die kraft ihrer Stellung, ihrer Funktion oder ihrer Leistung derart in das Blickfeld der Öffentlichkeit getreten sind, dass ein legitimes Informationsinteresse an ihrer Person und ihrer gesamten Teilnahme am öffentlichen Leben zu bejahen ist. Dies gilt etwa für Politiker, Spitzenbeamte, Wirtschaftsführer sowie berühmte Sportler, Wissenschaftler, Künstler oder andere Prominente (sog. absolute Personen der Zeitgeschichte; vgl. Urteil des BVGer A-127/2014 vom 13. Oktober 2014 E. 4.3; David Rosenthal, in: Handkommentar DSG, Art. 13 N 22; CORRADO RAMPINI, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 13 DSG N 45). Andererseits besteht bei relativen Personen der Zeitgeschichte ein legitimes Informationsinteresse nur aufgrund und im Zusammenhang mit einem bestimmten aussergewöhnlichen Ereignis (zum



Ganzen: BGE 127 III 481 E. 2.c.aa mit weiteren Hinweisen; A-127/2014 E. 4.3 mit weiteren Hinweisen; ANDREAS MEILI, in: BSK ZGB I, Art. 28 N 52). Bei den einzelnen Forschern handelt es sich nicht um Personen, deren Handlungen massgebliche Auswirkungen auf die Allgemeinheit oder eine breitere Öffentlichkeit haben, weshalb es sich nicht um sog. absolute Personen der Zeitgeschichte handelt. Sodann mögen die jeweiligen Forscher, insbesondere aufgrund ihrer Publikationen, innerhalb ihres Wissenschaftszweiges zwar relativ bekannt sein. Dennoch stellt ihre Tätigkeit im Rahmen des NFP 67 – selbst wenn sie sich dabei mit Fragen von gesellschaftlichem oder staatspolitischem Interesse beschäftigen – kein derart aussergewöhnliches Ereignis dar, welches ein besonderes Informationsinteresse bezüglich dieser Tätigkeit zu rechtfertigen vermöchte. Sie sind folglich auch nicht als relative Personen der Zeitgeschichte zu qualifizieren. Insgesamt besteht deshalb kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Zugangsgewährung zu den Lebensläufen, weshalb diese nicht offenzulegen sind.

**10.6.2.5** Den Lebensläufen der einzelnen Forscher sind deren Publikationslisten angefügt. Diese Publikationslisten beinhalten keine schutzwürdigen Personendaten und können ohne weiteres zugänglich gemacht werden, soweit der betreffende Forscher bekanntermassen in einem Forschungsprojekt des NFP 67 mitwirkt und sein Name über die Homepage der Vorinstanz oder die Datenbank P3 öffentlich zugänglich ist. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus dem Zweck entsprechender Listen, die die Arbeiten eines Forschers wiedergeben, welche dieser bereits publiziert und damit einem grösseren Personenkreis seines Wissenschaftszweiges zugänglich gemacht hat.

**10.7** Zusammengefasst hat die Vorinstanz den Zugang betreffend der eigentlichen Forschungsgesuche ("Full proposal") sowie der Lebensläufe der Forscher zu Recht verweigert. Im Übrigen ist jedoch der Zugang zu folgenden Dokumenten der jeweiligen Forschungsgesuche in anonymisierter Form zu gewähren:

- Gesuch Aebi Müller: "Application form", Empfangsbestätigung des SNF vom 12. Dezember 2011, Publikationsliste;
- Gesuch Bartsch: "Application form", Cover letter vom 30. November 2011, Publikationslisten (Bartsch, Reisch sowie Brauchle), Letter of Support and Collaboration vom 22. November 2011 des Vereins Exit,

Letter of Support and Collaboration vom 29. November 2011 der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich, Agreement of cooperation and use of data vom 21. November 2011 des Instituts für Rechtsmedizin der Universität Zürich;

- Gesuch Biller-Adorno: "Application form", zwei Schreiben vom 20. November 2011 des Center for Ethics, Institute of Biomedical Ethics der Universität Zürich, Publikationslisten (Biller-Adorno, Elger sowie Trachsel), Empfangsbestätigung des SNF vom 12. Dezember 2011, Letter of confirmation vom 20. Oktober 2011 der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften;
- Gesuch Borasio: "Application form", Publikationslisten (Borasio, Fegg, Bernard, Currat, Gamondi sowie Strasser), Empfangsbestätigung des SNF vom 12. Dezember 2011, Schreiben des CHUV vom 22. November 2011, Bestätigung "Dispositions concerning the collaboration and the rights between the applicants of the project" (ohne Datum);
- Gesuch Gudat Keller: "Application form", Schreiben des Hospiz im Park vom 15. Juni 2012, Publikationslisten (Gudat Keller, Rehmann-Sutter, Ohnsorge, Widdershoven sowie Porz), Empfangsbestätigung des SNF vom 19. Juni 2012;
- Gesuch Krones: "Application form", Schreiben vom 20. November 2011 des Center for Ethics, Institute of Biomedical Ethics der Universität Zürich, Begleitschreiben vom 30. November 2011, Publikationslisten (Krones, Biller-Adorno, Spirig sowie Zaugg), Empfangsbestätigung des SNF vom 12. Dezember 2011;
- Gesuch Lüddeckens: "Application form", Publikationslisten (Lüddeckens, Zander sowie Walthert), Empfangsbestätigung des SNF vom 12. Dezember 2011;
- Gesuch Rütsche: "Application form", Begleitschreiben vom 1. Dezember 2011, Publikationslisten (Rütsche sowie Kiener), Empfangsbestätigung des SNF vom 12. Dezember 2011;
- Gesuch Schaber: "Application form", Schreiben vom 20. November 2011 des Center for Ethics, Institute of Biomedical Ethics der Universität Zürich, Publikationsliste Schaber, Empfangsbestätigung des SNF vom 12. Dezember 2011.

Insgesamt ist die Beschwerde somit betreffend die Dokumente des Begehren C teilweise gutzuheissen.

## **11.**

**11.1** Die Vorinstanz verweigerte weiter den Zugang zu den Namen der Experten, da mit Art. 13 Abs. 3 aFIFG eine Spezialbestimmung bestehe, welche die Bekanntgabe der Namen ohne Einverständnis der Gutachter untersage. Die gesetzlich vorgeschriebene Geheimhaltung stelle dabei eine wesentliche Bedingung für das Funktionieren des Evaluationsverfahrens für Forschungsgesuche (sog. "Peer Review"-Verfahren) dar, weshalb die Identität der Gutachter auch nicht gegenüber aussenstehenden Dritten offengelegt werden dürfe. Zudem sichere die Vorinstanz den Gutachtern ihre Anonymität explizit zu, weshalb der Zugang gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ zu verweigern sei.

Nach Ansicht des Beschwerdeführers ist die Geheimhaltungsnorm nur im Beitrags- und in einem allfälligen Beschwerdeverfahren gemäss dem FIFG zu beachten. Entsprechend könne die Bestimmung weder nach Ablauf der Beschwerdefrist angerufen werden noch sei sie auf Zugangsgesuche Dritter anwendbar. Ferner könne der Zugang auch nicht gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ verweigert werden, da eine allfällige Zusage der Vertraulichkeit keinen absoluten Schutz gegen ein Zugangsgesuch eines Dritten darstellen könne.

**11.2** Gemäss Art. 4 Bst. a BGÖ bleiben spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze, welche bestimmte Informationen als geheim bezeichnen, vorbehalten. Die Bestimmung verweist auf sämtliche Geheimhaltungsvorschriften des Bundesrechts, wobei auf einen materiellen Geheimhaltungsbegriff abzustellen ist (vgl. STAMM-PFISTER, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 4 BGÖ N 5 f.). Es stellt sich deshalb im Folgenden die Frage, ob die Bestimmung von Art. 13 Abs. 3 aFIFG eine Geheimnisvorschrift gemäss Art. 4 Bst. a BGÖ darstellt. Dies ist wiederum auf dem Wege der Auslegung zu ermitteln.

**11.2.1** Der Wortlaut von Art. 13 Abs. 3 aFIFG bestimmt, dass dem Beschwerdeführer die Namen der Referenten und wissenschaftlichen Gutachter nur mit deren Einverständnis bekannt gegeben werden dürfen. Sie steht unter der Marginalie Rechtsschutz. Zudem ergeben sich aus den sprachlichen Fassungen der anderen beiden Amtssprachen keine weiteren Hinweise zum Anwendungsbereich der Bestimmung bzw. zur Frage, ob der Schutz der Expertennamen absolute Geltung beansprucht.

**11.2.2** Wird sodann die Gesetzessystematik berücksichtigt, zeigt sich, dass die Bestimmung von Art. 13 aFIFG einerseits die Verfügungsgewalt der Vorinstanz im Zusammenhang mit den Beitragsgesuchen statuiert (Abs. 1) und andererseits das Beschwerdeverfahren gegen allfällige Verfügungen regelt (Abs. 2 und 4). Die Bestimmung befindet sich im 2. Abschnitt des 2. Kapitels des aFIFG, welches die Beiträge an die Institutionen der Forschungsförderung beinhaltet; sie liegt demnach ausserhalb des 1. Kapitels, Allgemeines, bzw. dessen 1. Abschnitt, Zweck und Grundsätze. Insgesamt folgt somit zwar aus systematischen Überlegungen, dass die Anonymität von Experten während eines Beschwerdeverfahrens gilt. Ob dieser Schutz aber – im Sinne eines allgemein gültigen Expertengeheimnisses – zeitlich unbeschränkt, über die Dauer eines Beschwerdeverfahrens hinaus besteht, und ob er auch gänzlich ausserhalb eines allfälligen Beitragsverfahrens, d.h. absolut gilt, lässt sich der Stellung der Norm innerhalb des Gesetzes nicht entnehmen.

**11.2.3** Aus den Materialien zum aFIFG ergibt sich, dass die Experten zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit und Objektivität anonym bleiben müssen und infolgedessen das Akteneinsichtsrecht eines Gesuchstellers eingeschränkt werden müsse. Ansonsten bestehe die Gefahr, dass die Referenten ihre Gutachten unkritisch abfassten, um möglichst nicht mit dem Gesuchsteller in Konflikt zu geraten. Zudem sei es ohne den Schutz der Anonymität angesichts der relativ geringen Auswahlmöglichkeiten und der engen Beziehungen unter den Wissenschaftlern schwierig, qualifizierte Experten und Referenten zu finden. Demzufolge sei den Gutachtern sowohl im Gesuchs- wie auch im Beschwerdeverfahren die Geheimhaltung ihrer Namen zu gewährleisten (vgl. Botschaft zum aFIFG, S. 1079). Ob die Anonymität auch nach einem allfälligen Verfahren aufrechterhalten werden soll, lässt sich den Materialien jedoch nicht direkt entnehmen. Immerhin ergibt sich, dass mit dem Schutz der Namen nicht nur die Unabhängigkeit und Objektivität eines Experten in einem konkreten Gesuchs- oder Beschwerdeverfahren garantiert werden soll, sondern darüber hinaus das System des "Peer Review"-Verfahrens insgesamt erst ermöglicht wird, da ansonsten die Gewinnung potentieller Gutachter kaum möglich wäre.

**11.2.4** Der Sinn und Zweck von Art. 13 Abs. 3 aFIFG besteht einerseits darin, eine kritische Gutachtertätigkeit zu ermöglichen und andererseits in der Gewährleistung des Peer-Review-Verfahrens. Um diese Ziele zu erreichen, genügt eine lediglich auf das Gesuchs- und Beschwerdeverfahren beschränkte Geheimhaltung der Expertennamen nicht. Denn ein Evaluationsverfahren, bei welchem Forscher Kollegen desselben, allenfalls engen

Forschungsgebietes fortan begutachten, steht und fällt mit einer zeitlich unbefristeten Anonymität der Gutachter. Eine objektive und vor allem unabhängige Beurteilung würde ansonsten verhindert. Wie der EDÖB in seiner Empfehlung vom 5. Dezember 2013 zu Recht darlegte, führte eine auf das Gesuchs- und Beschwerdeverfahren beschränkte Anonymität der Gutachter zudem zur paradoxen Situation, dass ein Forscher nach Abschluss eines Gesuchsverfahrens gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz ein Zugangsgesuch stellen könnte (Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ e contrario; vgl. STAMM-PFISTER, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 3 BGÖ N 22 und 26 ff.; RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Kommentar BGÖ, Art. 3 N 42) und damit weitgehende Einsichtsrechte erhalte, als sie ihm aufgrund von Art. 13 Abs. 3 aFIFG zustünden. Dies liefe dem Schutzzweck des Art. 13 Abs. 3 aFIFG zuwider und stelle letztlich das "Peer Review"-Verfahren grundsätzlich in Frage. Angesichts der zentralen Bedeutung dieses Evaluationsverfahrens, welches im Rahmen der Beitragsvergabe an die verschiedenen Gesuchsteller eine optimale Allokation der beschränkten, öffentlichen Fördergelder sicherstellen soll, besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an dessen Gewährleistung. Folglich muss die Anonymität der Referenten und Gutachter im Lichte einer teleologischen Betrachtung zeitlich unbefristet und absolut, d.h. auch ausserhalb des Forschungsförderungsverfahrens, gelten.

Zum Sinn und Zweck macht der Beschwerdeführer schliesslich geltend, dass ein objektives Interesse an der Geheimhaltung der Experten nur dann bestehe, wenn ihre Expertise zu einer Ablehnung eines Forschungsgesuches geführt habe. Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Denn selbst in Gesuchen, die insgesamt positiv beurteilt wurden, finden sich oft auch kritische Würdigungen zu gewissen Teilaspekten der Forschungs-ideen. Zudem gibt es bewilligte Forschungsgesuche, bei welchen sich einer der Experten gegen ein Projekt ausgesprochen hat. Demnach muss zur Gewährleistung unabhängiger und objektiver Beurteilungen selbst bei bewilligten Forschungsgesuchen die Anonymität der Experten gewahrt bleiben.

**11.2.5** Aus den Ergebnissen der einzelnen Auslegungsmethoden folgt, dass die Geheimhaltung der Namen der Referenten und Gutachter nicht auf das Gesuchs- und ein allenfalls daran anschliessendes Beschwerdeverfahren beschränkt sein kann. Vor allem aus historischer und teleologischer Sicht muss der Name der einzelnen Gutachter permanent und insbesondere auch ausserhalb des Beitragsverfahrens geheim gehalten wer-

den. Entsprechend handelt es sich bei Art. 13 Abs. 3 aFIFG um eine absolute Geltung beanspruchende, spezielle Geheimhaltungsnorm im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ, welche dem Öffentlichkeitsgesetz vorgeht.

Damit verweigerte die Vorinstanz den Zugang zu den Namen der Gutachter gestützt auf Art. 13 Abs. 3 aFIFG i.V.m. Art. 4 BGÖ zu Recht; die Beschwerde ist somit hinsichtlich der Dokumente gemäss Begehren D abzuweisen. Vor diesem Hintergrund kann offen bleiben, ob auch die Ausnahmenbestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ seitens der Vorinstanz hätte angerufen werden können.

## **12.**

**12.1** Die Vorinstanz verweigerte schliesslich den Zugang zu den Expertisen (Dokumente gemäss Begehren E) unter Anrufung der Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ. Zur Begründung verweist sie auf die bereits zu den Forschungsgesuchen angestellten Überlegungen und führt aus, dass die Gutachten eine detaillierte Würdigung der Forschungsideen der beurteilten Forschungsgesuche enthalten und mithin schutzwürdige Inhalte der Gesuche wiedergeben würden.

Demgegenüber macht der Beschwerdeführer sinngemäss geltend, dass die Gutachten – selbst wenn sie sich detailliert mit den Forschungsideen auseinandersetzen – keinen Geheimnischarakter aufwiesen, da bereits die Forschungsgesuche insgesamt nicht unter die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ fallen würden. Entsprechend sei der Zugang zu den Gutachten zu gewähren.

**12.2** Wie bereits oben festgestellt wurde (E. 10.4.3), sind die Forschungsgesuche bzw. die darin enthaltenen Forschungsideen als Forschungsgeheimnisse zu qualifizieren, welche ohne weiteres unter die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ fallen. Sollten die Expertisen in detaillierter Weise Bezug auf die einzelnen Gesuche nehmen und sich mit den Forschungsideen eingehend auseinandersetzen, müsste der Zugang zu den Gutachten ebenfalls verweigert werden. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass ein aussenstehender Dritter indirekt über die Gutachtertätigkeit des "Peer Review"-Verfahrens gleichwohl Einsicht in die geheimhaltungsbedürftigen Forschungsideen erhalten würde.

**12.3** Im vorliegenden Fall beschäftigen sich die Gutachten teilweise sehr detailliert mit den Forschungsgesuchen, insbesondere mit der Originalität der Forschungsfragen sowie den Vor- und Nachteilen eines spezifischen

Forschungsdesigns. Entsprechend bestünde die Gefahr, dass mit der Zugangsgewährung zu den einzelnen Gutachten schützenswerte Forschungsinhalte offengelegt werden, weshalb auch die Expertisen ohne weiteres unter die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ fallen.

**12.4** Dennoch ist zu prüfen, ob nicht im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips auszugsweise Einsicht in die Gutachten gegeben werden kann.

Die einzelnen Gutachten lassen sich in verschiedene Gutachtensteile gliedern. Sie weisen ein Deckblatt mit den Angaben zum Forschungsgesuch und zum Experten, einer unter Ziff. 1 aufgeführten Synopsis sowie einen Gesamtkommentar ("Comments regarding to overall assessment") auf. Diesen Angaben folgt dann in Ziff. 2 der Kern des Gutachtens (sog. "Detailed Evaluation"). Wie der EDÖB zu Recht festgehalten hat, ist bezüglich des Kernbestandteils der Gutachten kaum eine Trennung zwischen zugänglichen und geheimhaltungsbedürftigen Inhalten möglich, ohne den Gesamtzusammenhang des Gutachtens aufzulösen. Entsprechend ist in diesen Teil keine Einsicht zu gewähren. Demgegenüber kann jedoch ohne weiteres unter Schwärzung der Angaben zum Experten (vgl. oben E. 11.2.5) Einsicht in das Deckblatt, in die Synopsis und den Gesamtkommentar gegeben werden, da dieser Teil des Gutachtens jeweils keinen konkreten Bezug zu den Forschungsideen aufweist. Ausgenommen davon sind das Gutachten vom 23. Januar 2012 zum Gesuch Krones, Projektnummer 406740\_139255, sowie das Gutachten vom 11. Januar 2012 zum Gesuch Borasio, Projektnummer 406740\_139313. Bei beiden Gutachten ist nur Einsicht in das Deckblatt und die Synopsis zu gewähren, da sich im Gesamtkommentar bereits das detaillierte Gutachten befindet. Zum Gesuch Gudat Keller, Projektnummer 406740\_145089 reichten die Experten keine Gutachten ein, weshalb diesbezüglich keine Einsicht gewährt werden kann.

### **13.**

Zusammengefasst ist die Beschwerde bezüglich der Begehren C und E teilweise gutzuheissen. Dem Beschwerdeführer ist im Sinne der Erwägungen nach erfolgter Anonymisierung eingeschränkter Zugang zu den Dokumenten gemäss Begehren C und E zu gewähren. Betreffend der Begehren B und D, ist die Beschwerde jedoch abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

## **14.**

Schliesslich sind die Kosten und eine allfällige Parteientschädigung festzusetzen.

**14.1** Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt; unterliegt sie nur teilweise, werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Obsiegen und Unterliegen im Prozess ist grundsätzlich nach den Rechtsbegehren der Beschwerdeführenden Partei, gemessen am Ergebnis der Anfechtung des vorinstanzlichen Entscheids, zu beurteilen (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 4.43).

Der Beschwerdeführer gilt hinsichtlich des Begehrens B und D als vollständig unterliegend und bezüglich der Begehren C und E obsiegt er nur teilweise. Zudem ist auf seine Beschwerde, soweit er nachträglich die Gebührenforderung anfechtet, nicht einzutreten, weshalb er auch diesbezüglich unterliegt. Insgesamt gilt der Beschwerdeführer damit als mehrheitlich unterliegende Partei. In Anwendung von Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) werden die Verfahrenskosten auf Fr. 2'000.– festgelegt; davon hat der Beschwerdeführer Fr. 1'300.– zu tragen. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag von Fr. 700.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Der Vorinstanz können im Umfang ihres Unterliegens keine Kosten auferlegt werden.

## **14.2**

**14.2.1** Ganz oder teilweise obsiegende Parteien haben für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung und allfällige Auslagen der Partei (Art. 8 Abs. 1 VGKE). Die Parteien, die Anspruch auf eine Parteientschädigung erheben, haben dem Gericht vor dem Entscheid eine detaillierte Kostennote einzureichen (Art. 14 Abs. 1 VGKE); wird keine Kostennote eingereicht, legt das Bundesverwaltungsgericht die Entschädigung gestützt auf die Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE).

**14.2.2** Im vorliegenden Fall reichte Rechtsanwalt Minelli die Anwaltsvollmacht vom 17. Januar 2014 zum Nachweis seiner Vertretungsbefugnis ein. Diese Vollmacht war jedoch seitens des Beschwerdeführers nicht von einer



hierzu berechtigten Person unterzeichnet, womit grundsätzlich keine rechtsgenügende Vertretung vorlag. Vielmehr handelte Rechtsanwalt Minelli, welcher als einziges Vorstandsmitglied des Beschwerdeführers amtiert und über Einzelzeichnungsbefugnis verfügt, im vorliegenden Verfahren als Organ des Beschwerdeführers.

**14.2.3** Nach der Rechtsprechung ist für den Fall, dass ein Rechtsanwalt zugleich Verwaltungsrat bzw. Organ der beschwerdeführenden Partei ist, für die Zusprechung einer Parteientschädigung zwischen dessen (berufsspezifischem) anwaltlichem und geschäftlichem Handeln zu unterscheiden. Steht bei der Prozessführung für die Gesellschaft die anwaltliche Tätigkeit des Prozessvertreters im Vordergrund und nicht seine Funktion als Verwaltungsrat und kann davon ausgegangen werden, dass er die Interessen der Beschwerdeführerin ebenso wahrgenommen hat, wie ein externer Anwalt, kann eine Parteientschädigung zugesprochen werden (vgl. BGE 115 Ia 197 E. 3d/bb; vgl. Urteile des BVGer A-1420/2006 vom 10. April 2008 E. 6.2.3 und B-1211/2007 vom 21. November 2007 E. 8.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 4.77).

Im konkreten Fall stand die anwaltliche Tätigkeit des Prozessvertreters im Vordergrund. Es kann davon ausgegangen werden, dass er die Interessen des Beschwerdeführers ebenso wahrnahm wie ein Anwalt, der nicht Mitglied der beschwerdeführenden Partei ist. Insofern unterscheidet sich die Interessenlage nicht wesentlich von der des Mandats eines Anwaltes, der nicht gleichzeitig Verwaltungsrat ist, weshalb eine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

**14.2.4** Vorliegend ist die Höhe der Parteientschädigung – mangels Kostennote – von Amtes wegen festzulegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Beschwerdeführer äusserst umfassende Beschwerdeeingaben eingereicht hat, in welchen er sich weitgehend nur mit seinem Interesse an der Gesuchstellung und den seiner Ansicht nach auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interessen auseinandersetzt. Da gestützt auf das BGÖ unabhängig von einem besonderen Interessen ein Rechtsanspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten besteht (vgl. E. 4), sind die Ausführungen des Beschwerdeführers nicht als notwendig zu qualifizieren und mithin nicht entschädigungspflichtig. Angesichts des Verfahrensausgangs ist deshalb eine Parteientschädigung von Fr. 1'000.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zuzusprechen und der Vorinstanz aufzuerlegen. Demgegenüber steht der Vorinstanz von vornherein keine Entschädigung zu (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

## **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

### **1.**

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die Vorinstanz angewiesen, dem Beschwerdeführer nach erfolgter Anonymisierung im Sinne der Erwägungen eingeschränkten Zugang zu den Dokumenten gemäss Begehren C und E zu gewähren.

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

### **2.**

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 2'000.– festgesetzt. Sie werden dem Beschwerdeführer im Umfang von Fr. 1'300.– auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 700.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat er dem Bundesverwaltungsgericht einen Einzahlungsschein zuzustellen oder seine Kontonummer bekannt zu geben.

### **3.**

Die Vorinstanz wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1'000.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu bezahlen.

### **4.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. ; Gerichtsurkunde)
- den EDÖB (z.K.)

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Kathrin Dietrich

Ivo Hartmann

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: