Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C 74/2015

Urteil vom 2. Dezember 2015

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen, Chaix, Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Pedretti.

Verfahrensbeteiligte
Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung SNF,
Beschwerdeführer,

gegen

Verein Dignitas - Menschenwürdig leben - Menschenwürdig sterben,
Beschwerdegegner,
vertreten durch Rechtsanwalt Ludwig A. Minelli.

Gegenstand
Öffentlichkeitsprinzip; Zugang zu amtlichen Dokumenten,

Beschwerde gegen das Urteil vom 16. Dezember 2014 des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I.

Sachverhalt:

A.
Am 24. Februar 2010 beauftragte der Bundesrat den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) mit der Durchführung des Nationalen Forschungsprogramms 67 Ëlebensende¨(nachfolgend: NFP 67).

B.
Mit Begehren vom 26. Mai 2013 ersuchte der Verein Dignitas den SNF um Zugang zu folgenden Dokumenten des NFP 67:

1. Dokumente bezüglich Vorbereitung und Antragstellung zuhanden des Bundesrats (nachfolgend: Begehren A);
2. Dokumente bezüglich Vorschläge zur Zusammenstellung und Wahl der Leitungsgruppe des NFP 67 (nachfolgend: Begehren B);
3. sowie zu neun Forschungsprojekten:

3.1. die eingereichten Forschungsgesuche (nachfolgend: Begehren C);
3.2. die Namen der dazu zur Stellungnahme eingeladenen Gutachter (nachfolgend: Begehren D);
3.3. die von diesen erstatteten Gutachten (nachfolgend: Begehren E)

Mit Schreiben vom 17. Juni 2013 gewährte der SNF zu den Dokumenten im Zusammenhang mit dem Begehren A eingeschränkten Zugang, verweigerte diesen jedoch im Übrigen.

C.
Am 1. Juli 2013 reichte der Verein Dignitas beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einen Schlichtungsantrag ein und verlangte sinngemäss, es sei umfassend Zugang zu gewähren. Daraufhin erliess der EDÖB am 5. Dezember 2013 gegenüber dem SNF eine Empfehlung, in der er unter anderem festhielt, dass der Zugang zu den Gutachten der Forschungsgesuche zu verweigern sei (Begehren E).

D.
Mit Verfügung vom 20. Dezember 2013 legte der SNF dem Verein Dignitas 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).

E.
Die dagegen vom Verein Dignitas erhobene Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht hiess dieses mit Urteil vom 16. Dezember 2014 teilweise gut und wies den SNF an, dem Verein Dignitas nach erfolgter Anonymisierung im Sinne der Erwägungen eingeschränkten Zugang zu den Dokumenten gemäss Begehren C und E zu gewähren (Ziff. 1). Zudem wurde der SNF verpflichtet, dem Verein Dignitas eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1'000.– (inkl. Auslagen und MWSt) zu bezahlen (Ziff. 3).
Was das Begehren E anbelangt, geht aus den Erwägungen hervor, dass keine Einsicht in den Kernbestandteil der Gutachten zu gewähren sei. Demgegenüber könne unter Schwärzung der Angaben zum Experten Zugang zum Deckblatt, zur Synopsis und zum Gesamtkommentar gegeben werden. Ausgenommen davon seien die Gutachten mit den Projektnummern 406740 139255 und 406740 139313: diesbezüglich sei bloss Einsicht in das Deckblatt und die Synopsis zu gewähren. Weil hinsichtlich des Gesuchs mit der Projektnummer 406740 145089 kein Gutachten verfasst worden sei, könne dazu auch kein Zugang gegeben werden.

F.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 2. Februar 2015 gelangt der SNF an das Bundesgericht und beantragt, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Dezember 2014 sei wie folgt aufzuheben: Der Zugang zu den Dokumenten gemäss Begehren E sei auch insofern zu verweigern, als das Bundesverwaltungsgericht diesen für die Synposis und den Gesamtkommentar gewähre (Dispositiv Ziff. 1); Dispositiv Ziff. 3 sei aufzuheben und die dem SNF auferlegte Parteientschädigung sei zu reduzieren.
Der Verein Dignitas (Beschwerdegegner) schliesst auf Abweisung der Beschwerde; eventualiter sei bezüglich jedem einzelnen Forschungsprojekt gesondert zu prüfen, ob Einsicht in die Synopsis sowie in den Gesamtkommentar gewährt werden könne. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet auf eine Vernehmlassung.
Die Beteiligten halten im weiteren Schriftenwechsel an ihren Anträgen fest.

G.
Das Bundesgericht hat die Angelegenheit am 2. Dezember 2015 öffentlich beraten.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten steht gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts offen (Art. 82 lit. a BGG). Dies trifft vorliegend zu, zumal es sich um einen Fall in Anwendung des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ; SR 152.3) handelt. Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG ist nicht gegeben.

1.2. Der Beschwerdeführer ist nach den unbestritten gebliebenen Ausführungen der Vorinstanz als privatrechtlich organisierter Träger von Verwaltungsaufgaben zu qualifizieren, der im Bereich von Entscheiden über Beitragsgesuche über hoheitliche Befugnisse verfügt und deshalb dem BGÖ untersteht (Art. 2 Abs. 1 lit. b BGÖ;

vgl. E. 7 des angefochtenen Entscheids). Nach der Rechtsprechung ist er demnach zur Beschwerde nach Art. 89 Abs. 1 BGG legitimiert, wenn er in der Wahrnehmung seiner spezifischen öffentlichen Aufgaben in qualifizierter Weise betroffen ist (Urteil 2C 856/2011 vom 18. Januar 2012 E. 3.1 und E. 3.3 mit Hinweisen). Indem ihn die Vorinstanz angewiesen hat, dem Beschwerdegegner nach erfolgter Anonymisierung unter anderem eingeschränkten Zugang zu den Gutachten zu gewähren, ist er in seinen hoheitlichen Befugnissen besonders berührt (Art. 89 Abs. 1 lit. b BGG). Da er zur Offenlegung von Dokumenten über die Beitragsgenehmigung angehalten wird, die seiner Ansicht nach schutzwürdige Personendaten enthalten und die Durchführung des ihm übertragenen öffentlichen Auftrags gefährden, weist er zudem ein eigenes schutzwürdiges hoheitliches Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids auf (Art. 89 Abs. 1
lit. c BGG). Somit ist er zur Beschwerdeführung legitimiert. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten.

1.3. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Dieses wendet das Bundesgericht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Der Beschwerdeführer muss sich wenigstens kurz mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzen. Strengere Anforderungen gelten, wenn die Verletzung von Grundrechten geltend gemacht wird. Dies prüft das Bundesgericht grundsätzlich nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Hierzu gelten qualifizierte Begründungsanforderungen (BGE 139 I 229 E. 2.2 S. 232; 133 II 249 E. 1.4 S. 254 f.).
Was unter dem Begriff der Personendaten zu verstehen ist bzw. was davon datenschutzrechtlich erfasst wird, stellt keine Tat-, sondern eine von Amtes wegen zu prüfende Rechtsfrage dar. Soweit der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang eine Sachverhaltsrüge geltend macht, ist diese daher unerheblich.

2.

2.1. Der Beschwerdeführer wendet sich ausdrücklich einzig gegen die ihm durch die Vorinstanz in Nachachtung des Öffentlichkeitsprinzips gemäss Art. 6 BGÖ auferlegte Verpflichtung, dem Beschwerdegegner Zugang zur Synopsis und zu den Gesamtkommentaren in den Expertengutachten zu gewähren. Nach dieser Bestimmung hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (Abs. 1).
Vom Streitgegenstand nicht erfasst werden demnach die Einsichtsgewährung in die hinsichtlich der Angaben zu den Experten anonymisierten Deckblätter der Gutachten (Teilgehalt des Begehrens E) sowie die eingeschränkte Zugangsgewährung im Sinne der vorinstanzlichen Erwägungen in die eingereichten Forschungsgesuche (Begehren C).

2.2. Die Vorinstanz befand, der Beschwerdeführer unterstehe bezüglich sämtlicher Dokumente von der Einreichung der Projektskizze bis zum Entscheid über das Forschungsgesuch dem BGÖ und damit auch dem Öffentlichkeitsprinzip. Der damit verbundene Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten könne aber eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstünden, ein Ausnahmefall vorliege oder eine dem BGÖ vorgehende Spezialbestimmung dies vorschreibe. Forschungsgesuche bzw. die darin enthaltenen Forschungsideen stellten Forschungsgeheimnisse dar, die unter die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ fielen. Diese Vorschrift erfasse auch die Gutachten, da sich diese teilweise sehr detailliert mit den Forschungsgesuchen beschäftigten und deshalb die Gefahr bestünde, dass mit der Zugangsgewährung schützenswerte Forschungsinhalte offengelegt würden. Dennoch müsse im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips geprüft werden, ob auszugsweise Einsicht in die Gutachten gewährt werden könne. Hinsichtlich der Kernbestandteile der Gutachten (sog. Ëdetailed Evaluation¨) könnten die zugänglichen kaum von den geheimhaltungsbedüftigen Inhalten
getrennt werden, ohne den Gesamtzusammenhang aufzulösen. Zu diesen Teilen der Gutachten sei deshalb kein Zugang zu gewähren. Demgegenüber könne unter Schwärzung der Angaben zu den Experten Einsicht in das Deckblatt, die Synopsis und den Gesamtkommentar gegeben werden, da diese Teile jeweils keinen konkreten Bezug zu den Forschungsideen aufwiesen.

3.

3.1. Der Beschwerdeführer beanstandet, die in den umstrittenen Teilen der Gutachten enthaltenen Qualifikationen der Gesuchstellenden stellten schützenswerte Personendaten dar. Die Prüfung der Zugangsgewährung zur Synopsis und zum Gesamtkommentar habe infolge Fehlens einer Anonymisierungsmöglichkeit der Namen der betroffenen Forschenden nach Massgabe des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) zu erfolgen. Dabei beruft er sich auf Art. 9 BGÖ, wonach amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren sind (Abs. 1); Zugangsgesuche, die sich auf amtliche Dokumente beziehen, welche nicht anonymisiert werden können, sind nach Art. 19 DSG zu beurteilen (Abs. 2).

3.2. Der im BGÖ verwendete Begriff der Personendaten entspricht dem Begriff, wie er in Art. 3 DSG definiert wird (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, S. 2016). Nach Art. 3 Abs. 1 lit. a DSG sind alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen, Personendaten (bzw. Ädatenïm Sinne des DSG). Bei den betreffenden Informationen kann es sich sowohl um Tatsachenfeststellungen als auch um Werturteile handeln (BGE 136 II 508 E. 3.2 S. 513 f.; 125 II 473 E. 4b S. 475 f.). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Dokumentationen über Leistungen von Schülern und deren Verhalten mit entsprechenden Bewertungen als Personendaten im Sinne der informationellen Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) zu verstehen (Urteil 1D 17/2007 vom 2. Juli 2008 E. 4.1 mit Hinweisen). Damit Angaben als Personendaten qualifiziert werden können, müssen sie einer Person zugeordnet werden können (vgl. Botschaft zum DSG, BBl 1988 II 413, S. 444 f.). Wie sich bereits aus dem Wortlaut der Legaldefinition in Art. 3 Abs. 1 lit. a DSG ergibt, der die Formulierung älle Angabenverwendet, ist der Begriff der Personendaten weit zu fassen (vgl. GABOR BLECHTA, in: Basler Kommentar zum DSG/BGÖ, 3. Aufl. 2014, N. 7 zu Art. 3 DSG).

3.3. Die dem Beschwerdeführer zugestellten Gutachten stellen amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ dar (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, S. 1991). Bei der Synopsis handelt es sich um den Teil des Gutachtens, in dem das anhand verschiedener Kriterien evaluierte Forschungsprojekt sowie der akademische Leistungsausweis und die projektspezifischen Kompetenzen der Forschenden mithilfe einer Skala, die von ungenügend bis hervorragend reicht, bewertet werden. Ebenso wird darin die Gesamtbeurteilung anhand dieses Rasters vorgenommen. Im anschliessenden Kommentar (Ċomments regarding the overall assessmentöder Gesamtkommentar) wird die Gesamtbeurteilung kurz begründet. Die Experten können darin beispielsweise zur Relevanz des Projekts für die Forschung Stellung nehmen, auf Schwachpunkte hinweisen, Bemerkungen zur Forschungsfrage oder zur Methodik anbringen oder Empfehlungen zur Förderungswürdigkeit des Forschungsprojekts abgeben. Gesamthaft betrachtet handelt es sich somit - ähnlich wie bei schulischen Zeugnissen (vgl. E. 3.2) - um eine Zusammenstellung der Bewertungen bzw. um eine Zusammenfassung der Beurteilung der eingereichten Forschungsvorhaben und der gesuchstellenden Personen. Diese Informationen lassen sich direkt mit den betroffenen Wissenschaftlern in Verbindung bringen, was auch bei einer Offenlegung der Fall wäre: Da das Gesuch des Beschwerdegegners um Zugang zu den Gutachten einzelner Forschungsprojekte bestimmter, namentlich bezeichneter Forschender gestellt wurde, können die darin enthaltenen Evaluationen diesen Personen zugeordnet werden. Dies wäre auch deshalb möglich, da deren Namen und weitere Angaben über die Homepage des Beschwerdeführers (vgl. <www.snf.ch>, besucht am 2. Dezember 2015) sowie des NFP 67 (vgl. <www.nfp67.ch>, besucht am 2. Dezember 2015) und über die Forschungsdatenbank P3 (vgl. <http://p3.snf.ch>, besucht am 2. Dezember 2015) abgerufen werden können. Dem Beschwerdeführer ist deshalb darin beizupflichten, dass es sich bei den in den umstrittenen Teilen der Gutachten enthaltenen Bewertungen und Beurteilungen um Personendaten handelt.

3.4. Unter Anonymisierung ist jede Massnahme zu verstehen, die bewirkt, dass die Identität der betroffenen Personen nicht mehr oder nur noch mit ausserordentlichem Aufwand festgestellt werden kann (Botschaft zum DSG, BBl 1988 II 413, S. 473). Nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ sind amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, ñach Möglichkeitżu anonymisieren. Was darunter zu verstehen ist, ist mittels Auslegung zu ermitteln. Das in der Botschaft zum BGÖ vertretene Verständnis zielt auf tatsächliche Schwierigkeiten der Anonymisierung ab; etwa, weil sich das Zugangsgesuch auf ein Dokument bezieht, das eine bestimmte, vom Gesuchsteller bezeichnete Person betrifft, oder weil die Anonymisierung einen unverhältnismässigen Aufwand

erfordern würde (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, S. 2016). Nach Auffassung der Lehre kommt dem Begriff der Möglichkeit eine rechtliche Dimension zu, weshalb eine Interessenabwägung bzw. eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorzunehmen ist (vgl. ALEXANDRE FLÜCKIGER, in: Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 2008, N. 20 f. zu Art. 9 BGÖ; ISABELLE HÄNER, in: Basler Kommentar zum DSG/BGÖ, 3. Auflage 2014, N. 2 ff. zu Art. 9 BGÖ; AMMANN/LANG, Öffentlichkeitsgesetz und Datenschutz, in: Passadelis/Rosenthal/Thür
(Hrsg.), Datenschutzrecht, 2015, S. 920; MARKUS SCHEFER, Öffentlichkeit und Geheimhaltung in der Verwaltung, in: Epiney/Hobi (Hrsg.), Die Revision des Datenschutzgesetzes, 2009, S. 87). Im hier zu beurteilenden Fall wird mit dem Gesuch (im noch umstrittenen Umfang) spezifisch um Zugang zu bestimmten Personendaten ersucht. Eine Anonymisierung ist folglich bereits faktisch nicht möglich, weil mit den Bewertungen und Beurteilungen der eingereichten Forschungsvorhaben sowie der gesuchstellenden Wissenschaftler diejenigen Angaben zu den Personen unkenntlich zu machen wären, zu denen Zugang verlangt wird (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, S. 2016; HÄNER, a.a.O., N. 2 zu Art. 9 BGÖ; AMMANN/LANG, a.a.O., S. 921). Eine Anonymisierung würde demnach in materieller Hinsicht einer Verweigerung des Zugangsgesuchs gleichkommen. Insoweit entfällt die Vornahme einer Interessenabwägung bzw. Verhältnismässigkeitsprüfung.
Ist eine Anonymisierung nicht möglich, muss das Zugangsgesuch nach Art. 19 DSG beurteilt werden (Art. 9 Abs. 2 Satz 1 BGÖ).

4.

4.1. Der Beschwerdeführer beruft sich auf Art. 19 Abs. 1 bis DSG. Danach darf die Behörde gestützt auf das BGÖ Personendaten bekannt geben, wenn die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (lit. a), und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (lit. b). Erstere Voraussetzung ergibt sich für das Öffentlichkeitsgesetz bereits aus der Definition des Begriffs ämtliches Dokumentgemäss Art. 5 Abs. 1 lit. c BGÖ. Nach der unbestritten gebliebenen Auffassung der Vorinstanz erfüllt der Beschwerdeführer im Bereich des NFP 67 eine öffentliche Aufgabe (vgl. E. 6.5.2.2 des angefochtenen Entscheids). Die in diesem Rahmen erstellten Gutachten dienen folglich ebenfalls dieser Aufgabe.
Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Güterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang zu den amtlichen Dokumenten und den privaten Interessen am Schutz der darin enthaltenen Personendaten (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, S. 2033; JENNIFER EHRENSPERGER, in: Basler Kommentar zum DSG/BGÖ, 3. Auflage 2014, N. 44 zu Art. 19 DSG; AMMANN/LANG, a.a.O., S. 924; SCHEFER, a.a.O., S. 88). Dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und der Schutz der Privatsphäre im Rahmen von Art. 19 Abs. 1 bis lit. b DSG zu berücksichtigen sind, lässt sich bereits aus dem Zweckartikel des DSG herleiten (Art. 1 DSG und Art. 13 BV). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gewährleistet Art. 13 BV allgemein das Recht auf eine Privat- und Geheimsphäre, wobei Abs. 2 im Besonderen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt. Dieser Anspruch impliziert, dass jede Person gegenüber fremder, staatlicher oder privater Bearbeitung und Speicherung von sie betreffenden Informationen bestimmen können muss, ob und zu welchem Zweck diese Informationen über sie bearbeitet und gespeichert werden (BGE 140 I 2 E. 9.1 S. 22 f.; 381 E. 4.1 S. 384; 138 II 346 E. 8.2 S. 359 f.; 129 I 232 E. 4.3.1 S. 245; je mit Hinweisen). Der
Begriff des Bearbeitens umfasst aus datenschutzrechtlicher Sicht auch die Bekanntgabe, d.h. das Einsichtgewähren, Weitergeben oder Veröffentlichen von Personendaten (Art. 3 lit. e und f DSG).

4.1.1. Das BGÖ selbst kennt ebenfalls eine Ausnahmebestimmung zum Öffentlichkeitsprinzip, nach der eine Abwägung der sich gegenüberstehenden privaten und öffentlichen Interessen vorzunehmen ist. Gemäss Art. 7 Abs. 2 BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen. Über das Verhältnis von Art. 7 Abs. 2 BGÖ einerseits und Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1bis DSG anderseits gibt die Botschaft zum BGÖ keinen Aufschluss. Die Bestimmungen verwenden ihren Wortlauten zufolge unterschiedliche Terminologien: Während Art. 7 Abs. 2 BGÖ eine Betroffenheit in der Privatsphäre verlangt, nimmt Art. 19 Abs. 1bis DSG Bezug auf alle Personendaten. Ob die Geltungsbereiche dieser Bestimmungen übereinstimmen oder nicht, hängt vom Begriff der Privatsphäre und dem Umfang des ihm beigemessenen Schutzgehalts ab. Legt man ihn - wie ein Teil der Lehre

- eng aus (so z.B. HÄNER, a.a.O., N. 51 zu Art. 7 BGÖ, im Sinne der wesentlichen Ausdrucksmöglichkeiten der menschlichen Persönlichkeit nach Art. 13 Abs. 1 BV), betreffen nicht sämtliche Dokumente, die Personendaten im Sinne von Art. 3 lit. a DSG enthalten, auch die Privatsphäre. Nach dieser Ansicht ist der Geltungsbereich von Art. 7 Abs. 2 BGÖ enger gefasst als derjenige von Art. 19 Abs. 1bis DSG (HÄNER, a.a.O., N. 13 zu Art. 9 BGÖ). Immerhin hängt aber auch bei dieser Lesart die Gefahr einer Beeinträchtigung der Privatsphäre in der Regel mit der Bekanntgabe von (sensiblen) Personendaten zusammen (vgl. SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 2008, N. 66 zu Art. 7 BGÖ).
Letztlich ist allerdings massgeblich, dass gestützt auf beide Bestimmungen eine Abwägung vorzunehmen ist zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang zu amtlichen Dokumenten und dem Schutz der Privatsphäre bzw. der informationellen Selbstbestimmung jener Personen, deren Daten im Dokument enthalten sind und zugänglich gemacht werden sollen. Diese Vorgehensweise deckt sich im Übrigen mit der im Schrifttum geäusserten Forderung nach einer harmonisierenden Auslegung sowie der Einstufung von Art. 19 Abs. 1bis DSG als Koordinationsnorm (vgl. AMMANN/LANG, a.a.O., S. 925; FLÜCKIGER, a.a.O., N. 47 zu Art. 9 BGÖ).

4.1.2. Die Botschaft zum BGÖ ging von einem - wenn auch nicht absoluten - Vorrang des Schutzes der Privatsphäre aus, da Art. 13 Abs. 2 BV ein verfassungsmässiges Recht darstelle, wogegen das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten lediglich auf Gesetzesstufe geregelt sei (BBl 2003 1963, S. 2016). Gegen dieses auf dem Vorrang der Bundesverfassung resp. der innerstaatlichen Normenhierarchie basierenden Argument spricht der Umstand, dass der verfassungsrechtliche Anspruch auf Achtung der Privatsphäre und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV eingeschränkt werden können. Einschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein und haben sich als verhältnismässig zu erweisen (BGE 140 I 2 E. 9.1 S. 22 mit Hinweis). Zu beachten ist dabei auch die Informationsfreiheit nach Art. 10 EMRK bzw. Art. 16 BV, auf die sich der Beschwerdegegner für die Zugangsgewährung beruft. Sie umfasst das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen Informationen zu beschaffen (Art. 16 Abs. 3 BV; BGE 137 I 8 E. 2.3.1 S. 11 mit Hinweis). Der Gesetzgeber hat zwar mit dem Erlass des BGÖ einen Paradigmenwechsel vollzogen und den Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit (Ġeheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt¨) zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips (Ġrundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt¨) umgekehrt. Jede Person, die amtliche Dokumente einsehen möchte, hat demnach im persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des BGÖ einen subjektiven, individuellen Anspruch darauf (BGE 133 II 209 E. 2.1 S. 212; vgl. sodann BGE 136 II 399 E. 2.1 S. 401). Insoweit trägt das gesetzlich verankerte Transparenzgebot zur Verwirklichung der Informationsfreiheit bei. Diese gilt jedoch nicht absolut, sondern kann ebenfalls unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV eingeschränkt werden. Im Konfliktfall ist mithin zwischen dem Recht auf Information und dem Schutz der Personendaten praktische Konkordanz herzustellen (vgl. BGE 139 I 16 E. 4.2.2 S. 24 mit Hinweisen).
Gleichwohl lässt sich aus dem Gesagten schliessen, dass dem Schutz der Privatsphäre hohes Gewicht zukommen soll; der Gesetzgeber hat dieser Wertung in Art. 7 Abs. 2 BGÖ denn auch dadurch Ausdruck verliehen, dass das öffentliche Interesse an der Zugangsgewährung lediglich ausnahmsweise überwiegen kann. Somit muss ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Bekanntmachung vorliegen, um gegenüber den privaten Interessen am Schutz der in amtlichen Dokumenten enthaltenen Personendaten vorgehen zu können (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, S. 2013; WALDMANN/BICKEL, in: Besler/Epiney/Waldmann (Hrsg.), Datenschutzrecht, 2011, S. 712; EHRENSPERGER, a.a.O., N. 45 zu Art. 19 DSG).

4.1.3. Im Rahmen der Güterabwägung ist - wie soeben dargelegt - dem Interesse der Drittperson am Schutz ihrer Privatsphäre bzw. ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung zu tragen. Bei der Gewichtung dieser privaten Interessen sind insbesondere die Art der betroffenen Daten, die Rolle bzw. Stellung der in Frage stehenden Person sowie die Schwere der Konsequenzen einer Bekanntgabe für diese Person zu berücksichtigen (vgl. STEPHAN BRUNNER, Persönlichkeitsschutz bei der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen, ZBl 11/2010, S. 620 f.; AMMANN/LANG, a.a.O., S. 925 ff.). In der Lehre wird hinsichtlich der Art der Daten die Auffassung vertreten, dass der Geheimhaltung besonders schützenswerter Personendaten im Sinne von Art. 3 lit. c DSG bzw. von Persönlichkeitsprofilen nach Art. 3 lit. d DSG erhöhtes Gewicht zukomme, wobei ein überwiegendes öffentliches Interesse kaum je in Betracht falle (vgl. EHRENSPERGER, a.a.O., N. 46 zu Art. 19 DSG; SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., N. 81 zu Art. 7 BGÖ; HÄNER, a.a.O., N. 13

zu Art. 9 BGÖ). Die Gefahr einer Verletzung der Privatsphäre hängt indes nicht bloss davon ab, ob besonders schützenswerte Daten bzw. Persönlichkeitsprofile bekannt gegeben werden sollen; mitunter kann
auch das Zugänglichmachen von gewöhnlichen Personendaten im Sinne von Art. 3 lit. a DSG für die betroffenen Personen schwerwiegende Konsequenzen haben, weshalb die Umstände im konkreten Einzelfall zu würdigen sind (vgl. AMMANN/LANG, a.a.O., S. 928). Nach der in der Lehre vertretenen Ansicht genügt dabei die Gefahr einer Schädigung oder eines Nachteils für die betroffene Person; die Zugangsgewährung muss nicht zu einer tatsächlichen Verletzung ihrer Persönlichkeit führen, eine Beeinträchtigung darf aber auch nicht lediglich entfernt möglich sein (vgl. SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., N. 58 zu Art. 7 BGÖ; STEPHAN BRUNNER, Öffentlichkeit der Verwaltung und informationelle Selbstbestimmung, in: Patrick Sutter (Hrsg.), Selbstbestimmung und Recht, 2003, S. 51). Die Gefahr einer ernsthaften Schädigung der Persönlichkeit muss vielmehr mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen (vgl. BGE 133 II 209 E. 2.3.3 S. 215). Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass das Schutzbedürfnis grösser ist, wenn es sich bei der Person, deren Daten zugänglich gemacht werden sollen, um einen privaten Dritten handelt, als wenn die in Frage stehende Person eine des öffentlichen Lebens ist (vgl. BGE 137 I 16 E. 2.5 S. 22 mit Hinweis).
Die Behörde muss beim Vorliegen überwiegender privater Interessen nicht in jedem Fall den Zugang verweigern, sondern kann ihn im Sinne des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit auch bloss einschränken oder aufschieben (Art. 7 Abs. 2 BGÖ).

4.1.4. Dem privaten Interesse am Schutz der Privatsphäre ist das öffentliche Interesse am Zugang zu den amtlichen Dokumenten gegenüber zu stellen (Art. 19 Abs. 1bis lit. b DSG bzw. Art. 7 Abs. 2 BGÖ). Im Vordergrund steht dabei das Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung: Das Öffentlichkeitsprinzip dient der Transparenz der Verwaltung und soll das Vertrauen des Bürgers in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern; es bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidfindungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden (vgl. Art. 1 BGÖ; BGE 136 II 399 E. 2.1 S. 401; 133 II 209 E. 2.3.1 S. 213). Weitere Kriterien und Anhaltspunkte für besondere Informationsinteressen der Öffentlichkeit finden sich in Art. 6 Abs. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (VBGÖ; SR 152.31). Zu nennen ist lit. a, wonach das öffentliche Interesse überwiegen kann, wenn die Zugänglichmachung einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit dient, insbesondere aufgrund wichtiger Vorkommnisse. Zu denken wäre dabei beispielsweise an Korruptionsvorfälle oder unrechtmässige Vergabepraktiken (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003
1963, S. 2013; AMMANN/LANG, a.a.O., S. 929). Von Bedeutung ist sodann lit. c, nach der das öffentliche Interesse vorgehen kann, wenn die Person, deren Privatsphäre durch die Zugänglichmachung beeinträchtigt werden könnte, zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung steht, aus der ihr bedeutende Vorteile erwachsen. Diese Vorteile können etwa finanzieller Natur sein (vgl. AMMANN/LANG, a.a.O., S. 929 f.).

4.2. Vor diesem Hintergrund ist nachfolgend zu prüfen, ob die Vorinstanz dem Beschwerdegegner den Zugang zur Synopsis und zum Gesamtkommentar in den Gutachten zu Recht gewähren durfte. In Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes ist bei der Gewährung des Zugangs zu einem amtlichen Dokument, das persönliche Daten Dritter enthält, ein mehrstufiges Verfahren zu durchlaufen. In einem ersten Schritt ist aufgrund einer grundsätzlich vorläufigen Interessenabwägung zu prüfen, ob eine Veröffentlichung des Dokuments überhaupt in Betracht fällt oder aufgrund überwiegender öffentlicher oder privater Interessen von vornherein scheitert. Trifft letzteres Szenario zu, hat es dabei sein Bewenden. Wird indes die Möglichkeit einer Zugangsgewährung bejaht, so sind in der Regel die betroffenen Dritten anzuhören, d.h. es ist ihnen die Gelegenheit einzuräumen, ihre einer Publikation entgegen stehenden Interessen geltend zu machen (Art. 11 Abs. 1 BGÖ). Gestützt auf diese Stellungnahmen ist die definitive Interessenabwägung vorzunehmen und der eigentliche Entscheid über die Gewährung des Zugangs zum fraglichen Dokument zu fällen.

4.2.1. Der Beschwerdeführer beanstandet, die Zugänglichmachung der Synopsis und des Gesamtkommentars der jeweiligen Expertengutachten habe negative Auswirkungen auf das sog. Peer-Review-Verfahren: Es sei gut denkbar, dass der Beizug von Experten erheblich erschwert werde, wenn deren Gutachten zugänglich gemacht würden. Die Wissenschaftler seien gut vernetzt, weshalb auch ohne Angabe der Namen der Experten Rückschlüsse auf die Autorenschaft gezogen werden könnten. Die Qualität des Peer-Review-Verfahrens hänge stark

von den kritischen und objektiven Beurteilungen der Experten ab. Ohne eine genügende Anzahl externer Expertisen könne das Evaluationsverfahren nicht mehr durchgeführt werden, weshalb der dem Beschwerdeführer vom Bund übertragene Auftrag der Forschungsförderung gefährdet sei.

4.2.2. Diese vom Beschwerdeführer vorgebrachten Interessen an der Geheimhaltung der Synopsis und des Gesamtkommentars sind öffentlicher Natur. Das Peer-Review-Verfahren dient der Durchführung eines öffentlichen Auftrags und beschlägt nicht das Interesse der betroffenen Personen am Schutz ihrer Privatsphäre und ihren Personendaten im engeren Sinne. Der EDÖB vertritt die Auffassung, solche Interessen könnten nicht in die Güterabwägung nach Art. 19 Abs. 1bis DSG (i.V.m. Art. 9 Abs. 2 BGÖ) resp. Art. 7 Abs. 2 BGÖ mit einfliessen (vgl. Empfehlung vom 18. Juni 2015 betreffend Einträge der neuen Ereignisdatenbank E. 29), was jedoch nicht einleuchtet. Vielmehr kann es sich dabei durchaus um bedeutende, den privaten Schutzbedürfnissen gleichzustellende Interessen handeln, die einer Offenlegung entgegenzustehen vermögen und deshalb berücksichtigt werden müssen. Vorliegend lassen aber die Synopsis und der Gesamtkommentar keinen Rückschluss auf die Experten zu, so dass weder deren Geheimhaltungsinteressen noch das Evaluationsverfahren als gefährdet erscheinen. Dass es sich beim NFP 67 um ein extrem seltenes Forschungsgebiet handelt, in dem bloss wenige Forschende (und somit auch potenzielle Experten) tätig sind, wird vom Beschwerdeführer
nicht behauptet und ist auch nicht ersichtlich.

4.2.3. Dem Beschwerdeführer ist darin beizupflichten, dass die Synopsis und der Gesamtkommentar der jeweiligen Gutachten personenbezogene Informationen enthalten, die für die antragstellenden Forschenden beruflich und persönlich von Bedeutung sind. Nach der Rechtsprechung lässt sich der Schutz des beruflichen oder gesellschaftlichen Ansehens dem Anspruch auf Achtung des Privatlebens (Art. 13 Abs. 1 BV) und insbesondere dem verfassungsrechtlichen Schutz der Ehre zuordnen (Urteil 1C 448/2008 vom 13. März 2009 E. 3.1 mit Hinweisen). Zwar handelt es sich bei den vorliegenden Forschungsvorhaben allesamt um Projekte, die bewilligt worden sind. Daraus aber zu schliessen, die Gutachten seien durchwegs wohlwollend ausgefallen und könnten deshalb offengelegt werden, geht fehl. Abgesehen davon, dass sie durchaus kritische, mitunter auch negative Bewertungen bzw. ablehnende Empfehlungen enthalten, stellen die gutachterlichen Evaluationen für die Forschenden sensible Daten dar. Ähnlich wie bei (Arbeits-) Zeugnissen, Diplomen und anderen Leistungsnachweisen besteht daran ganz allgemein ein gewichtiges Geheimhaltungsinteresse seitens der Betroffenen. Demnach erübrigt es sich, das Geheimhaltungsinteresse für jedes Forschungsprojekt einzeln zu
untersuchen. Im Übrigen ist eine solche einzelfallbezogene Prüfung auch deshalb abzulehnen, da die Synopsis und der Gesamtkommentar in jedem Gutachten gleich aufgebaut sind und aus einer Offenlegung der bloss positiven Evaluationen e contrario geschlossen werden könnte, dass die nicht zugänglich gemachten Expertisen kritisch ausgefallen sind.
Im wissenschaftlichen und akademischen Umfeld kommt der Akquisition von Forschungs- und Fördergeldern eine wesentliche Rolle zu. Der Beschwerdeführer stellt im Bereich der Förderung der wissenschaftlichen Forschung die wichtigste Schweizer Institution dar. Aufgrund des Bestrebens, qualitativ hochstehende Forschung zu unterstützen, und wegen seines selektiven Auswahlverfahrens kommt den Förderungsentscheiden des Beschwerdegegners in der Wissenschaft sowie damit verbundenen Berufszweigen grosse Bedeutung zu. Entsprechendes Gewicht würde den vorliegend umstrittenen Teilen der Gutachten und insbesondere auch den darin enthaltenen kritischen Beurteilungen beigemessen werden. Werden diese gutachterlichen Evaluationen einmal offengelegt, bleiben sie für immer und für alle einsehbar. Es liegt dabei nahe, dass negative Bewertungen auch in einem anderen Zusammenhang und in selektiver Weise zu Ungunsten der betroffenen Wissenschaftler verwendet werden können. In einem kompetitiven Umfeld wie dem vorliegenden kann demnach bei einer Zugangsgewährung nicht bloss von einer hinnehmbaren resp. geringfügigen Gefahr nachteiliger Folgen für den beruflichen Werdegang der Wissenschaftler gesprochen werden. Insbesondere wenn an ihren Leistungsausweisen
Kritik geübt wird, können sie durch die Offenlegung der Synopsis bzw. des Gesamtkommentars und den darin enthaltenen personenbezogenen Informationen mit grosser Wahrscheinlichkeit in ihrem beruflichen und persönlichen Ansehen, ihrem Ruf oder in anderen Aspekten ihrer beruflichen Stellung beeinträchtigt werden. Ausserdem ist die Gefahr einer negativen Präjudizierung künftiger Beitragsgesuche bei anderen Institutionen nicht von der Hand zu weisen. Folglich können durch die Bekanntgabe sowohl die informationelle Selbstbestimmung als auch die Privatsphäre der Wissenschaftler wesentlich beeinträchtigt werden. Es liegt demnach ein besonders

gewichtiges privates Interesse an der Geheimhaltung der Personendaten vor.

4.2.4. Demgegenüber spricht das durch das Öffentlichkeitsprinzip statuierte öffentliche Interesse an der Transparenz der Verwaltungstätigkeit für die Offenlegung der umstrittenen Teile der Gutachten. Neben diesem allgemeinen Interesse an der Zugänglichkeit ist zu berücksichtigen, dass den Antragstellern mit der Gutheissung ihres Forschungsgesuchs ein finanzieller Betrag für die Realisierung des Projekts zugesprochen wurde. Insgesamt beläuft sich dieser für die neuen vom Zugangsgesuch erfassten Forschungsvorhaben auf mehrere Millionen Franken, weshalb der finanzielle Vorteil entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht als unbedeutend qualifiziert werden kann (Art. 6 Abs. 2 lit. c VBGÖ). Dass die Forschungsbeiträge eine beschränkte Laufzeit haben und nur einen Teil zur Karriere der Wissenschaftler beitragen können, ist nicht weiter von Bedeutung. Hinzu kommt, dass im Rahmen der Forschungsprojekte heikle und politisch umstrittene Fragen rund um das Lebensende erörtert werden. Die Resultate dieser Studien sind durchaus geeignet, die Diskussion in der Gesellschaft, Politik und Wissenschaft zu beeinflussen. Daher ist grundsätzlich von einem gesteigerten Informationsinteresse der Öffentlichkeit an den Forschungsvorhaben
auszugehen: Durch die Schaffung von Transparenz soll insbesondere der Gefahr von Missbräuchen und Ungleichbehandlungen begegnet werden können (vgl. BRUNNER, Öffentlichkeit der Verwaltung und informationelle Selbstbestimmung, a.a.O., S. 52).
Indes ist nicht ersichtlich und wird auch nicht dargetan, inwiefern diesem verstärkten Bedürfnis nach Transparenz mit der Offenlegung der Synopsis und des Gesamtkommentars der jeweiligen Gutachten nachgekommen werden muss. Für die Einschätzung und Beurteilung der Allokation der finanziellen Mittel ist es nicht notwendig, über die gutachterlichen (Gesamt-) Beurteilungen und Bewertungen informiert zu werden. Vielmehr reichen die über die Homepage des Beschwerdeführers resp. des NPF 67 oder über die Forschungsdatenbank P3 abrufbaren Informationen aus (vgl. E. 3.3), um die nötige Transparenz zu schaffen. Auf diesen Plattformen wird nämlich umfangreich über die Forschungsprojekte informiert, indem beispielsweise Angaben über die Höhe des zugesprochenen Betrags, über den Inhalt des Forschungsprojekts, dessen Ziele und Bedeutung sowie über die Projektverantwortlichen und deren Kontaktdaten offengelegt werden. Vor allem aber soll das Öffentlichkeitsprinzip, das der Transparenz der Tätigkeit und der Abläufe in der Verwaltung dient (vgl. E. 4.1.4), nicht dazu benutzt werden, um besonders sensible personenbezogene Informationen über aussenstehende Dritte erhältlich zu machen. Mit der Bekanntgabe der Synposis und des Gesamtkommentars bestünde
die Gefahr, dass anhand dieser eher knapp gehaltenen Teile der ganzen Expertenmeinungen die Forschungsprojekte kritisiert und die betroffenen Wissenschaftler möglicherweise sogar diskreditiert würden, bevor die Vorhaben überhaupt durchgeführt und die Forschungsresultate ermittelt worden sind. Dies ist indes nicht mit dem Zweck des Öffentlichkeitsprinzips vereinbar. Von Bedeutung ist vielmehr, dass die Forschungsergebnisse zugänglich gemacht werden. Diese fliessen nach Abschluss des Projekts in den wissenschaftlichen und öffentlichen Diskurs ein, wo sie sachlich analysiert und gegebenenfalls kritisiert werden können. Durch die Forschungsresultate wird zudem Rechenschaft über die erhaltenen Fördermittel abgelegt; dies erlaubt wiederum, Rückschlüsse auf die Vergabepraxis des Beschwerdeführers zu ziehen. In diesem Zusammenhang wird zu Recht nicht behauptet und ist auch nicht ersichtlich, dass die Verteilung der finanziellen Mittel unrechtmässig erfolge oder dass mit den öffentlichen Geldern verschwenderisch umgegangen werde.

4.2.5. Insofern ist das öffentliche Interesse am Zugang zu den umstrittenen Teilen der Expertengutachten zu relativieren. Es vermag gegenüber den gewichtigen privaten Interessen am Schutz der Privatsphäre und der informationellen Selbstbestimmung nicht zu überwiegen. Die Vorinstanz hat demnach zu Unrecht die Zugänglichkeit zur Synopsis und zum Gesamtkommentar der jeweiligen Gutachten bejaht. Da sich die Beschwerde als begründet erweist, erübrigt es sich, die Wissenschaftler im Sinne von Art. 11 Abs. 1 BGÖ zu konsultieren und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen.

5.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen und der angefochtene Entscheid insoweit aufzuheben, als er Zugang zur Synopsis und zum Gesamtkommentar der jeweiligen Gutachten gewährt.
Bei diesem Verfahrensausgang obsiegt der Beschwerdeführer. Der Beschwerdegegner trägt die Kosten für das bundesgerichtliche Verfahren (Art. 66 Abs. 1 BGG). Dem Beschwerdeführer steht kein Parteikostenersatz zu (Art. 68 Abs. 3 BGG). Die Sache ist zur Neuverlegung der Parteientschädigung des vorangegangenen Verfah-

rens an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Dezember 2014 wird insoweit aufgehoben, als er Zugang zu der Synopsis und zum Gesamtkommentar der Gutachten gewährt. Die Sache wird zur Neuverlegung der Parteientschädigung des vorangegangenen Verfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.
Die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens von Fr. 3'000.– werden dem Beschwerdegegner auferlegt.

3.
Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 2. Dezember 2015

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Pedretti