



Urteil vom 28. Januar 2016

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian, Richter Jürg Steiger,
Gerichtsschreiber Oliver Herrmann.

Parteien

mountain wilderness schweiz,
Sandrainstrasse 3, 3007 Bern,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Michael Bütler,
Gloriastrasse 66, Postfach 860, 8044 Zürich,
Beschwerdeführer,

gegen

Air Zermatt AG,
c/o Beat Perren, Bahnhofstrasse 17, 3920 Zermatt,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Philipp Perren,
Nobel & Hug Rechtsanwälte,
Dufourstrasse 29, Postfach 1372, 8032 Zürich,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL,
Postfach, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten.

Sachverhalt:**A.**

Der Verein mountain wilderness schweiz (nachfolgend: Gesuchsteller) reichte beim Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL mit E-Mail vom 28. April 2011 eine "Anzeige" wegen zwei vermuteter illegaler Gebirgslandungen mit Helikoptern der Air Zermatt AG ein. Das BAZL teilte dem Gesuchsteller am 21. Juni 2011 mit, es sehe nach Abklärung des Sachverhalts von einem Straf- bzw. Administrativverfahren ab.

B.

Am 22. Februar 2012 gelangte der Gesuchsteller mit einer "Ergänzung der Anzeige" ans BAZL und ersuchte erneut um Eröffnung einer Untersuchung gegen die Air Zermatt und/oder die Piloten. Das BAZL erwiderte mit Schreiben vom 14. Mai 2012, es bestehe auch nach weiteren Abklärungen kein Anlass, ein Straf- oder Administrativverfahren durchzuführen.

C.

In der Folge erhob der Gesuchsteller am 17. März 2013 eine Aufsichtsbeschwerde gegen das BAZL, welche das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt Verkehr Energie und Kommunikation UVEK mit Entscheid vom 28. Oktober 2013 teilweise guthiess.

D.

Der Gesuchsteller stellte daraufhin beim BAZL am 14. November 2013 ein "Gesuch um Wiederaufnahme" der Untersuchung und verlangte unter anderem eine Beurteilung des Sachverhalts in Übereinstimmung mit Art. 37 ff. des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, SR 313.0).

Das BAZL teilte dem Gesuchsteller mit Schreiben vom 16. April bzw. 1. Mai 2014 mit, eine erneute Prüfung der Angelegenheit habe ergeben, dass die fraglichen Landungen in Übereinstimmung mit den luftfahrtrechtlichen Grundlagen durchgeführt worden seien. Es sehe sich daher nicht veranlasst, ein Straf- oder Administrativverfahren durchzuführen.

E.

Mit E-Mail vom 23. Mai 2014 ersuchte der Gesuchsteller das BAZL um Zugang zu zwei im Rahmen der Abklärungen des BAZL entstandenen Dokumenten, einem Schreiben des BAZL an die Air Zermatt bzw. deren Rechtsvertretung vom 9. Januar 2014 sowie dem entsprechenden Antwortschreiben vom 24. Februar 2014.

F.

Das BAZL hörte hierauf die Air Zermatt gestützt auf Art. 11 des Öffentlichkeitsgesetzes (BGÖ, SR 152.3) an. Diese teilte mit Stellungnahme vom 12. Juni 2014 mit, sie spreche sich aus grundsätzlichen Überlegungen gegen eine Zugangsgewährung aus. Es handle sich bei den Dokumenten, in welche der Gesuchsteller Einsicht verlange, um Akten eines verwaltungsrechtlichen Aufsichtsbeschwerdeverfahrens, welche gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 BGÖ nicht vom BGÖ erfasst seien. Über das Akteneinsichtsgesuch sei gestützt auf das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG, SR 172.021) zu entscheiden.

G.

Nachdem ihr das BAZL in Aussicht gestellt hatte, das Zugangsgesuch teilweise gutzuheissen, indem sie dem Gesuchsteller anonymisierte Kopien der verlangten Dokumente aushändige, gelangte die Air Zermatt am 14. Juli 2014 mit einem Schlichtungsantrag an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB. Nach erfolglos durchgeführter Schlichtungsverhandlung empfahl der EDÖB dem BAZL mit Empfehlung vom 12. Mai 2015, dem Gesuchsteller den Zugang zu gewähren, wobei das Schreiben der Air Zermatt einem früheren Vorschlag des BAZL folgend zu anonymisieren sei.

H.

Mit Schreiben vom 18. Mai 2015 ersuchte die Air Zermatt das BAZL um Erlass einer formellen Verfügung für den Fall, dass es beabsichtige, der Empfehlung des EDÖB zu folgen. Mit Verfügung vom 3. Juni 2015 wies das BAZL das Einsichtsgesuch des Gesuchstellers ab, indem es ihm keinen Zugang zu den beiden herausverlangten Schreiben gewährte.

I.

Gegen diese Verfügung des BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) lässt der Gesuchsteller (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 6. Juli 2015 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erheben mit dem Antrag, den vorinstanzlichen Entscheid aufzuheben und ihm Zugang zu den verlangten Dokumenten zu gewähren, eventualiter in teilweise anonymisierter Form.

J.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 31. August 2015 die Abweisung der Beschwerde.

K.

Die Air Zermatt (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) schliesst in ihrer Beschwerdeantwort vom 31. August 2015 ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde. Eventualiter sei der Zugang zu den streitgegenständlichen Dokumenten zu gewähren und die Sache zur vorgängigen Anonymisierung der Geschäftsgeheimnisse und Personendaten an die Vorinstanz zurückzuweisen.

L.

Der Beschwerdeführer hält in seinen Schlussbemerkungen vom 5. Oktober 2015 an seinen Anträgen fest.

M.

Die Beschwerdegegnerin nimmt mit Eingabe vom 9. November 2015 Stellung zu den Schlussbemerkungen des Beschwerdeführers.

N.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG).

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

1.2 Der Beschwerdeführer hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressat des angefochtenen Entscheides, mit welchem sein Zugangsgesuch abgewiesen wurde, sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist nicht an die Anträge oder die rechtlichen Begründungen der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

Das BGÖ bezweckt die Förderung der Transparenz über Auftrag, Organisation und Tätigkeit der Verwaltung (Art. 1 BGÖ). Mit dem im BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzip (vgl. Art. 6 Abs. 1 BGÖ) mit Geheimhaltungsvorbehalt (vgl. Art. 7 ff. BGÖ) soll Transparenz geschaffen werden, damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst dem Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-3649/2014 vom 25. Januar 2016 E. 8.1, A-306/2015 vom 28. Dezember 2015 E. 3 und A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 3.1, je m.w.H.).

3.1 Zwischen den Parteien ist zu Recht nicht umstritten, dass vorliegend die Voraussetzungen betreffend den persönlichen Anwendungsbereich des BGÖ (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ) erfüllt sind und es sich bei den beiden Schreiben, zu welchen der Beschwerdeführer Zugang verlangt, um amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ handelt.

3.2 Uneinig sind sich die Parteien dagegen hinsichtlich der Frage, ob die vorliegende Angelegenheit in den sachlichen Geltungsbereich des BGÖ fällt, welches in Art. 3 einen Negativkatalog enthält. Das BGÖ gilt namentlich nicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend Strafverfahren und Verfahren der Staats- und Verwaltungsrechtspflege (Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 und 5 BGÖ). Ferner ist das BGÖ nicht anwendbar auf die Einsichtnahme einer Partei in die Akten eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens (Art. 3 Abs. 1 Bst. b BGÖ).

3.2.1 Der Beschwerdeführer wandte sich zunächst mit einer "Anzeige" an die Vorinstanz, ohne zu präzisieren, ob es sich dabei um eine Aufsichts- oder eine Strafanzeige handelte. Die Vorinstanz teilte ihrerseits dem Beschwerdeführer von Anfang an und wiederholt mit, sie sehe keinen Anlass, ein Straf- oder Administrativverfahren einzuleiten. Sie brachte damit zum Ausdruck, dass sie Abklärungen einerseits im Hinblick auf ein mögliches Aufsichtsverfahren getroffen hatte, andererseits aber auch die Eröffnung eines (Verwaltungs-)Strafverfahrens in Betracht gezogen hatte. Nach der Gutheissung der Aufsichtsbeschwerde verwies auch der Beschwerdeführer selbst mit Schreiben vom 14. November 2013 auf die Art. 37 ff. VStrR und zeigte damit, dass er insbesondere eine verwaltungsstrafrechtliche Untersuchung verlangte. Die Abklärungen der Vorinstanz waren daher zumindest auch auf die Einleitung eines Verwaltungsstrafverfahrens gerichtet und dienten der Feststellung eines hinreichenden Tatverdachts, welcher die formelle Eröffnung einer Untersuchung gerechtfertigt hätte. Sie sind insoweit vergleichbar mit polizeilichen Ermittlungen (vgl. Art. 306 f. der Strafprozessordnung [StPO, SR 312.0]) im Vorfeld einer allenfalls durch die Staatsanwaltschaft anhandzunehmenden formellen Strafuntersuchung (vgl. Art. 308 ff., insb. Art. 309 StPO).

Um die Frage der Anwendbarkeit des BGÖ beantworten zu können, ist deshalb nachfolgend zu prüfen, ob die streitgegenständlichen Dokumente ein "Strafverfahren" im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ betreffen, es sich mithin um Akten eines solchen Strafverfahrens handelt.

3.2.2 Nicht einschlägig ist vorliegend Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 BGÖ, welcher sich – wie sich aus seinem Wortlaut ("Rechtspflege") ergibt – lediglich auf sogenannt streitige, das heisst gerichtliche staats- und verwaltungsrechtliche Verfahren bezieht (vgl. Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.1; SCHWEIZER/WIDMER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 2008, Art. 3 N 35 f.).

Dasselbe gilt für Art. 3 Abs. 1 Bst. b BGÖ, welcher das Akteneinsichtsrecht einer *Partei* des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens vom Anwendungsbereich des BGÖ ausschliesst: Der Beschwerdeführer hatte im vorinstanzlichen "Verfahren" – ein förmliches Verfahren eröffnete die Vorinstanz gerade nicht – keine Parteistellung inne (vgl. im Übrigen für eine Aufsichtsanzeige Art. 71 Abs. 2 VwVG, für eine [Verwaltungs-]Strafanzeige Art. 301 Abs. 3 StPO analog).

4.

4.1 Der EDÖB vertritt die Ansicht, es sei zwischen einer Strafanzeige an die Polizei oder Staatsanwaltschaft und einer Anzeige an die Aufsichtsbehörde zu unterscheiden. Im Fall einer Aufsichtsanzeige seien aufsichtsrechtliche Abklärungen zu treffen, um festzustellen, ob ein Verwaltungsstrafverfahren einzuleiten sei. Diese Verfahrenshandlungen im Vorfeld eines möglichen Verwaltungsstrafverfahrens seien anders als polizeiliche Ermittlungen nach der StPO – auch wenn ein Vergleich grundsätzlich nachvollziehbar sei – nicht unter Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ zu subsumieren. Andernfalls wären aufsichtsrechtliche Abklärungen, die schliesslich nicht in die Eröffnung eines Verfahrens nach Art. 3 Abs. 1 BGÖ mündeten, von der Öffentlichkeit überhaupt nicht nachprüfbar. Solche Geheimbereiche der Verwaltungstätigkeit seien nicht im Sinne des BGÖ und der dazu ergangenen Rechtsprechung.

Die Vorinstanz habe mehrmals ausdrücklich erklärt, kein Straf- und Administrativverfahren eröffnet zu haben; auch aus den Akten ergebe sich kein solcher Hinweis. Ihr Vorgehen im Nachgang zur Anzeige des Beschwerdeführers sei deshalb als aufsichtsrechtliches Verwaltungshandeln einzustufen und das BGÖ vorliegend anwendbar.

4.2 Die Vorinstanz führt an, als Strafverfahren im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ würden auch Verwaltungsstrafverfahren gelten. Der Gesetzgeber habe mit Art. 3 BGÖ sicherstellen wollen, dass spezialgesetzliche Verfahrensbestimmungen dem BGÖ vögingen. Werde ein Dokument im Geltungsbereich des Verwaltungsstrafrechts oder der StPO erstellt, falle es unter die Ausnahmebestimmung von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ.

Ob Akten Teil eines Strafverfahrens bildeten, hänge nicht von der formellen Einleitung eines solchen ab. Ausschlaggebend sei einzig, ob sie im Hinblick auf eine mögliche Strafuntersuchung erhoben worden seien. Im Fall der vom Zugangsgesuch erfassten Dokumente habe es sich so verhalten, habe doch allein die Frage geklärt werden sollen, ob ein Verwaltungsstrafverfahren zu eröffnen sei. Funktional handle es sich dabei um den gleichen Vorgang wie im ordentlichen Strafprozess, wenn die zuständige Behörde aufgrund der vorläufigen Erkenntnisse prüfe, ob ein förmliches Untersuchungsverfahren einzuleiten sei. Gemäss der herrschenden Lehre zum Strafprozessrecht würden aber Dokumente, welche im Stadium des polizeilichen Ermittlungsverfahrens, mithin vor der formellen Eröffnung einer

Strafuntersuchung entstanden seien, als im Rahmen eines Strafverfahrens erstellt gelten.

Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ schliesse daher vorliegend die Anwendung des BGÖ aus.

4.3

4.3.1 Der Beschwerdeführer rügt vorab, die Vorinstanz setze sich mit den gewichtigen Argumenten des EDÖB in dessen Empfehlung nicht auseinander und werde damit den Begründungsanforderungen gemäss Art. 35 Abs. 1 VwVG nicht gerecht.

4.3.2 Bei der von ihm bei der Vorinstanz eingereichten Anzeige habe es sich um eine Aufsichtsanzeige – nicht um eine Strafanzeige – gehandelt, damit die Vorinstanz den Sachverhalt als verwaltungsrechtliche Aufsichtsbehörde untersuche. Die getroffenen Abklärungen seien im Rahmen des Verwaltungshandelns erfolgt, die streitgegenständlichen Dokumente demnach im Rahmen der normalen Aufsichtstätigkeit im erstinstanzlichen, nichtstreitigen Verwaltungsverfahren entstanden. Die Vorinstanz habe selbst die Ansicht vertreten, die herausverlangten Dokumente seien Teil eines Aufsichtsverfahrens. Sie habe zu verschiedenen Zeitpunkten mitgeteilt, sie sehe von der Eröffnung eines Straf- bzw. Administrativverfahrens ab.

Aus diesem Verhalten schliesst der Beschwerdeführer überdies sinngemäss, die Vorinstanz bleibe nach dem Vertrauensschutzprinzip an ihre Erklärungen gebunden, ihr Verhalten sei widersprüchlich und verstosse daher gegen Treu und Glauben.

4.3.3 In seinen Schlussbemerkungen spricht sich der Beschwerdeführer schliesslich für die Anwendbarkeit des internationalen Übereinkommens vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention, SR 0.814.07) aus.

4.4

4.4.1 Die Beschwerdegegnerin bringt vor, es sei anerkannt, dass das ebenfalls in der StPO geregelte polizeiliche Ermittlungsverfahren Teil des Strafverfahrens im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ sei. Im Ver-

waltungsstrafverfahren über die beteiligte Behörde die polizeiliche Ermittlungstätigkeit aus. Als solche könne nicht erst die formelle Verfahrenseröffnung bezeichnet werden, da die durch die Verwaltung eingeleitete Untersuchung gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung dem *staatsanwalt-schaftlichen* Ermittlungsverfahren entspreche. Würde die polizeiliche Ermittlungstätigkeit nicht zum (Verwaltungs-)Strafverfahren gerechnet, führte dies dazu, dass polizeitaktische Unterlagen an die Öffentlichkeit gelangten, was die Arbeit der mit der Verfolgung von Verwaltungsstrafrecht betrauten Behörden erheblich beeinträchtigen, wenn nicht sogar verunmöglichen würde.

Die Bestimmungen des VStrR stellen eine spezialgesetzliche Regelung dar, welche mit den Normen des BGÖ im Konflikt stünde. Diesem Umstand habe der Gesetzgeber mit Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ Rechnung getragen und das Verwaltungsstrafverfahren vom Anwendungsbereich des BGÖ ausgenommen.

4.4.2 Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ gelte ferner nicht nur für hängige Strafuntersuchungen, die Formulierung "betreffend Strafverfahren" sei weit gewählt worden. Dies ergebe sich aus der bundesrätlichen Botschaft zum BGÖ sowie aus dem älteren Datenschutzgesetz (DSG, SR 235.1), welches in Art. 2 [Abs. 2] Bst. c DSG zwar nur hängige Strafprozesse vom Anwendungsbereich ausnehme, dies aber – im Gegensatz zum BGÖ – ausdrücklich so vorsehe.

4.4.3 Die Aarhus-Konvention sei nicht direkt anwendbar (sog. self-executing), sondern richte sich bloss an den nationalen Gesetzgeber. Ferner handle es sich bei den Dokumenten, zu welchen der Beschwerdeführer Zugang verlange, nicht um Informationen über die Umwelt, welche die Aarhus-Konvention voraussetze.

4.4.4 Sollte dem Beschwerdeführer Aktenzugang gewährt werden, seien die Dokumente eventualiter zum Schutz des Geschäftsgeheimnisses der Beschwerdegegnerin sowie der Personendaten der involvierten Dritten und der Angestellten der Beschwerdegegnerin jedenfalls zu anonymisieren.

5.

Der Beschwerdeführer rügt eine ungenügende Begründung der angefochtenen Verfügung und eine Verletzung von Treu und Glauben bzw. des Vertrauensschutzes durch die Vorinstanz.

5.1 Die Begründungspflicht ergibt sich aus dem in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) normierten Anspruch auf rechtliches Gehör und ist in Art. 35 Abs. 1 VwVG ausdrücklich geregelt. Es ist nicht erforderlich, dass sich die entscheidende Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheides Rechenschaft geben und diesen in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 141 IV 249 E. 1.3.1, 140 II 262 E. 6.2, 139 IV 179 E. 2.2; Urteile des BVGer A-3649/2014 vom 25. Januar 2016 E. 3.1.3, A-6674/2014 vom 7. Dezember 2015 E. 4.2 und A-5664/2014 vom 18. November 2015 E. 3).

Die angefochtene Verfügung genügt diesen Anforderungen. Aus ihr geht hervor, auf welche Grundlagen und Überlegungen die Vorinstanz ihren Entscheid stützte und weshalb sie das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers im Ergebnis abwies. Zwar hat die Vorinstanz im Rahmen ihrer Würdigung nicht jeden Standpunkt des Beschwerdeführers und alle in der Empfehlung des EDÖB enthaltenen Vorbringen erörtert. Aus ihrer Begründung wird jedoch deutlich, weshalb sie den Zugang verweigerte: Sie vertritt die Ansicht, die streitgegenständlichen Dokumente seien allein im Hinblick auf ein Verwaltungsstrafverfahren erhoben worden, für welches Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ die Anwendbarkeit des BGÖ ausschliesse. Die Begründung ist mithin so abgefasst, dass der Entscheid sachgerecht angefochten werden kann, was der Beschwerdeführer in der Folge denn auch tat. Damit erweist sich die Rüge der mangelhaften Begründung der Verfügung als unbegründet.

5.2 Ein Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben bzw. eine Verletzung des Vertrauensschutzes durch die Vorinstanz ist ebenfalls zu verneinen. Die Vorinstanz hat zwar tatsächlich mehrmals erklärt, kein Verwaltungsstrafverfahren gegen die Beschwerdegegnerin zu eröffnen. Abgesehen davon, dass sie dies letztlich auch nicht tat, war und ist es ihr jedoch grundsätzlich unbenommen, infolge besserer Erkenntnis jederzeit auf einen solchen Entscheid zurückkommen; allenfalls ist sie sogar dazu verpflichtet. Ein widersprüchliches Verhalten wäre darin ebenso wenig zu erblicken wie im Umstand, dass sich die Vorinstanz nun darauf beruft, sie habe ihre Abklärungen lediglich *im Hinblick auf* ein mögliches förmliches

Verwaltungsstrafverfahren – aber eben noch nicht im Rahmen eines solchen – getroffen. Die Äusserungen der Vorinstanz können deshalb nicht als berechtigte Vertrauensgrundlage angesehen werden. Im Übrigen behauptet der Beschwerdeführer selbst nicht, gestützt darauf Dispositionen getroffen oder unterlassen zu haben, die nicht ohne Nachteil wieder rückgängig gemacht oder nachgeholt werden können, und sind solche auch nicht ersichtlich (vgl. zum Verbot widersprüchlichen Verhaltens und zum Vertrauensschutz Urteile des BVerfG A-4837/2015 vom 25. Januar 2016 E. 5 und A-84/2015 vom 8. Dezember 2015 E. 8.1 m.w.H.).

6.

6.1 Das Verwaltungsstrafrecht ist grundsätzlich ein Teil des (Neben-)Strafrechts (BGE 120 IV 226 E. 4b S. 237; Urteil des Bundesgerichts [BVerfG] 1C_500/2012 vom 7. Dezember 2012 E. 3.5; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 32 Rz. 56 f.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 2025; RIEDO/NIGGLI, in: Häner/Waldmann [Hrsg.], Verwaltungsstrafrecht und sanktionierendes Verwaltungsrecht, 2010, S. 43; JAAG/HÄGGI, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], VwVG Praxiskommentar, 2009, Art. 41 N 33; GÄCHTER/EGLI, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2008, Art. 41 N 33 f.; differenzierend EICKER/FRANK/ACHERMANN, Verwaltungsstrafrecht und Verwaltungsstrafverfahrensrecht, 2012, S. 16 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, N 1171). Dementsprechend verweist das für Verwaltungsstrafverfahren des Bundes geltende VStrR in Art. 2 subsidiär auf die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) und in diversen anderen Bestimmungen auf die StPO (vgl. Art. 22, 30 f., 41, 43, 58, 60, 80, 82, 89 und 97 VStrR). Das VwVG gilt demgegenüber lediglich betreffend Fristen ausserhalb eines Gerichtsverfahrens und betreffend Akteneinsicht sinngemäss (vgl. Art. 31 Abs. 1 und Art. 36 VStrR).

Gemäss herrschender Lehre, welche vorab auf die bundesrätliche Botschaft (vgl. dazu nachfolgend E. 7.3.1) verweist, fällt das Verwaltungsstrafverfahren denn auch in den Anwendungsbereich von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ (CHRISTA STAMM-PFISTER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar zum DSG/BGÖ, 3. Aufl. 2014, Art. 3 BGÖ N 10; SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 3 N 11).

6.2 Nach überwiegender Ansicht ist sodann bereits das polizeiliche Ermittlungsverfahren unter den Begriff des "Strafverfahrens" im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ zu subsumieren (STAMM-PFISTER, a.a.O., Art. 3 BGÖ N 11; SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 3 N 19).

6.3 Kontrovers diskutiert wird in der Doktrin dagegen die Frage, ob sich Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ nur auf hängige oder auch auf abgeschlossene Strafverfahren bezieht.

6.3.1 Letzteres wird von Christa Stamm-Pfister bejaht. Angesichts des Gesetzeswortlauts, der keinen Anhaltspunkt für eine Beschränkung auf hängige Verfahren enthalte, und der unzweideutigen Aussage in der bundesrätlichen Botschaft sei eine Anwendung des BGÖ auf Dokumente aus abgeschlossenen Rechtspflegeverfahren – trotz der teilweise gewichtigen Argumente der Befürworter – de lege lata nicht zu rechtfertigen (STAMM-PFISTER, a.a.O., Art. 3 BGÖ N 5). Dieser Ansicht scheinen sich – allerdings ohne vertiefte Auseinandersetzung und hauptsächlich mit Verweis auf die Botschaft – weitere Autoren anzuschließen (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 3.92 Fn. 393; WALDMANN/OESCHGER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], VwVG Praxiskommentar, 2009, Art. 26 N 20).

6.3.2 Rainer J. Schweizer und Nina Widmer bringen demgegenüber vor, Art. 3 BGÖ habe – entgegen der bundesrätlichen Botschaft – nur Geltung für die in der genannten Bestimmung aufgezählten *hängigen* Verfahren. Weshalb das BGÖ auch auf abgeschlossene Verfahren keine Anwendung finden soll, werde weder in der Botschaft begründet noch gehe ein entsprechendes Votum aus den parlamentarischen Beratungen hervor. Da in den verschiedenen Spezialgesetzen der Zugang zu Dokumenten für die jeweiligen hängigen Verfahren bereits geregelt sei, sei der Ausschluss des BGÖ in diesen Bereichen gerechtfertigt, ja sogar notwendig, da ansonsten verschiedene Normen kollidieren würden und dies zu Anwendungsproblemen und Rechtsunsicherheit führen könnte. Sobald ein Verfahren rechtskräftig abgeschlossen sei, würden die spezialgesetzlichen Normen hingegen eben gerade nicht mehr gelten (SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 3 N 12). Gleicher Ansicht zu sein scheint Stephan C. Brunner, welcher für die Zugänglichkeit von amtlichen Dokumenten betreffend abgeschlossene Verfahren nach BGÖ auf diese Lehrmeinung verweist (STEPHAN C. BRUNNER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2008, Art. 26 N 19 Fn. 30). Nach Reto Ammann und Renate Lang besteht der Zweck von Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ darin, eine Normenkollision zwischen dem BGÖ

und einem speziellen Verfahrenserlass zu vermeiden, nicht jedoch darin, die Dokumente grundsätzlich dem Geltungsbereich des BGÖ zu entziehen. Nach rechtskräftig abgeschlossenem Verfahren sollen deshalb nur, aber immerhin noch Akten vom Anwendungsbereich des BGÖ ausgenommen bleiben, welche explizit im Hinblick auf das entsprechende Verfahren erstellt worden seien (AMMANN/LANG, in: Passadelis/Rosenthal/Thür [Hrsg.], Datenschutzrecht, 2015, Rz. 25.22).

6.3.3 Nach Ansicht des EDÖB schliesslich sollten erstinstanzliche Akten, welche von der zuständigen Vorinstanz eingereicht wurden, mithin bereits vor Eröffnung des betreffenden Justizverfahrens – und nicht explizit für dieses – erstellt wurden und zu diesem Zeitpunkt in der Regel auch unter das BGÖ fielen, nach Abschluss des Justizverfahrens grundsätzlich wieder zugänglich sein. Auch dann noch vom Geltungsbereich des BGÖ ausgeschlossen blieben dagegen die eigentlichen Verfahrensakten wie Schriftenwechsel und Protokolle (EDÖB, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, vom 7. August 2013, Ziff. 2.2.3, < <http://www.edoeb.admin.ch/oeffentlichkeitsprinzip/00901/00911/index.html?lang=de> >, abgerufen am 28.01.2016; Empfehlung des EDÖB vom 18. Dezember 2012 Rz. 18; zum vorliegenden Verfahren vgl. vorstehend E. 4.1).

6.4 Nachfolgend ist mittels Auslegung von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ zu ermitteln, ob die streitgegenständlichen Dokumente unter die genannte Bestimmung fallen, namentlich ob der Begriff "Strafverfahren" auch Verwaltungsstrafverfahren sowie bereits das polizeiliche Ermittlungsverfahren erfasst und ob diesem entsprechende Abklärungen einer Verwaltungsbehörde gleichzustellen sind. Sodann ist zu prüfen, ob der genannte Ausnahmetatbestand nur hängige oder auch abgeschlossene Verfahren einschliesst.

7.

Ziel der Auslegung ist die Ermittlung des Sinngehalts einer Gesetzesbestimmung. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut der Norm; die grammatikalische Auslegung stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab, wobei die Formulierungen in den Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch gleichwertig sind (vgl. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 des Bundesgesetzes über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt [Publikationsgesetz, PublG, SR 170.512]). Ist der Wortlaut nicht klar oder bestehen Zweifel, ob ein scheinbar eindeutiger Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt, so ist auf die übrigen Auslegungselemente

zurückzugreifen. Abzustellen ist nach dem sogenannten Methodenpluralismus namentlich auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm (historische Auslegung), ihren Sinn und Zweck (teleologische Auslegung) sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen zukommt (systematische Auslegung) (vgl. zum Ganzen statt vieler Urteil des BVerG A-2149/2015 vom 25. August 2015 E. 6.2.1 m.w.H.).

Die Gesetzesmaterialien sind für die Auslegung zwar nicht unmittelbar entscheidend, können aber beigezogen werden, wenn sie auf die streitige Frage eine klare Antwort geben oder dem Gericht als Hilfsmittel dienen, den Sinn einer Norm zu erkennen. Bei der Auslegung neuerer Bestimmungen kommt den Materialien eine besondere Stellung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung weniger nahelegen (BGE 141 II 262 E. 4.2, 141 IV 298 E. 1.3.2, 141 V 221 E. 5.2.1; Urteile des BVerG 2C_345/2015 vom 24. November 2015 E. 6.1.1 und 8C_33/2015 vom 14. Oktober 2015 E. 5.1).

7.1 Unter dem Begriff "Strafverfahren" (procédures pénales, procedimenti penali) dürften nach dem allgemeinen Sprachgebrauch in erster Linie die durch die Staatsanwaltschaft geführte Strafuntersuchung sowie das bzw. die allenfalls folgende(n) Gerichtsverfahren (vgl. < <http://www.duden.de/rechtschreibung/Strafverfahren> >, abgerufen am 28.01.2016) verstanden werden.

Dem Wortlaut nach schränkt Art. 3 BGÖ den sachlichen Geltungsbereich des BGÖ in zeitlicher Hinsicht nicht ein, weshalb die grammatikalische Auslegung von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ nahelegt, das BGÖ auf amtliche Dokumente sowohl hängiger als auch abgeschlossener Strafverfahren nicht anzuwenden. Allerdings nimmt der Gesetzestext nicht ausdrücklich sowohl laufende als auch abgeschlossene Verfahren vom Anwendungsbereich des BGÖ aus.

7.2 Weder das BGÖ noch die Verordnung vom 24. Mai 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31) enthält eine weitere Bestimmung zum sachlichen Geltungsbereich des BGÖ.

7.2.1 Das "Strafverfahren" im Sinne der StPO umfasst neben dem staatsanwaltschaftlichen Untersuchungsverfahren und den gerichtlichen Verfahren auch das polizeiliche Ermittlungsverfahren. Dies geht aus verschiedenen Bestimmungen und der Systematik der StPO hervor, etwa aus Art. 299

Abs. 1 und Art. 300 Abs. 1 StPO, ebenso aus Art. 5 Abs. 1 StPO und dem Umstand, dass auch die Polizei zu den Strafbehörden gehört, was sich aus der Überschrift des 2. Titels und Art. 12 Bst. a StPO ergibt (vgl. ferner Botschaft des Bundesrates vom 21. Dezember 2005 zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts, BBl 2006 1115 Ziff. 1.5.5).

Auf das Verwaltungsstrafverfahren des Bundes ist die StPO nicht direkt anwendbar, jedoch verweist das VStrR verschiedentlich auf sie (vgl. vorstehend E. 6.1).

7.2.2

7.2.2.1 Im Datenschutzrecht regelt Art. 2 Abs. 2 DSG die Ausnahmen vom Geltungsbereich des DSG und bestimmt in Bst. c explizit, dass das DSG unter anderem nicht anwendbar ist auf *hängige* Strafverfahren.

Im bundesrätlichen Gesetzesentwurf (E-DSG) war dies noch nicht ausdrücklich so vorgesehen (BBl 1988 II 516). In der Botschaft des Bundesrates vom 23. März 1988 zum DSG wurde indes festgehalten: "Die Ausnahmeklausel gilt allerdings nur während der Zeit, in der ein [Rechtsprechungs-]Verfahren *hängig* ist. Auf die Weiterverwendung der Daten oder die Weitergabe an Dritte nach Abschluss des Verfahrens ist das Gesetz wieder anwendbar, ebenso auf die Aufbewahrung und Vernichtung der Verfahrensakten. [...] Aus den gleichen Gründen wie bei den Rechtsprechungsverfahren [...] soll das Datenschutzgesetz auch in Strafverfahren [...] keine Anwendung finden" (BBl 1988 II 443). Der Bundesrat war offenbar der Meinung, dem Zweck der Ausnahmebestimmung (vgl. dazu sogleich E. 7.2.2.2) entsprechend seien nur pendente Verfahren vom Anwendungsbereich des DSG auszunehmen, erachtete es aber nicht als notwendig, diese Einschränkung explizit in den Gesetzesentwurf aufzunehmen.

Während der parlamentarischen Beratungen wurden die damaligen Buchstaben d, e, f und g von Art. 2 Abs. 2 E-DSG in einem neuen Buchstaben d zusammengefasst. Offenbar wurde bei dieser Gelegenheit das Adjektiv "hängig" in den Gesetzestext aufgenommen, ohne dass damit eine inhaltliche Änderung beabsichtigt war. Der Berichterstatter im Ständerat führte jedenfalls zum neuen Art. 2 Abs. 2 Bst. d E-DSG – welcher dem heutigen Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG entspricht – aus, es handle sich (bloss) um eine redaktionelle Änderung (AB 1990 S 137, Votum Danioth). Im Nationalrat wurde diese Anpassung ohne Diskussionen angenommen (vgl. AB 1991 N 950 f.).

7.2.2.2 Die nicht extensiv anzuwendende (vgl. Urteil des BGer 1C_541/2014 vom 13. August 2015 E. 2.2) Ausschlussklausel von Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG beruht auf der Idee, dass hier der Persönlichkeitsschutz durch die Spezialbestimmungen des Prozessrechts für die entsprechenden Verfahren hinreichend gesichert und geregelt wird. Käme das DSG ebenfalls zur Anwendung, würden sich zwei Gesetze mit zum Teil gleicher Zielsetzung überlagern, was zu Rechtsunsicherheiten, Koordinationsproblemen und Verfahrensverzögerungen führen würde (BGE 138 III 425 E. 4.3; Urteile des BGer 4A_188/2015 vom 31. August 2015 E. 3.1 und 1C_224/2014 vom 25. September 2014 E. 3.2; Urteil des BVGer A-6603/2013 vom 1. Oktober 2014 E. 4.2; ferner Botschaft zum DSG, BBl 1988 II 442 f.).

7.2.2.3 Dem Wortlaut und dem Zweck von Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG folgend ist ein Verfahren hängig, sobald und solange die einschlägigen Verfahrensvorschriften gelten (BGE 138 III 425 E. 4.3). Der Beginn der Hängigkeit ist somit nach der anwendbaren Prozessordnung zu bestimmen (BEAT RUDIN, in: Baeriswyl/Pärli [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Datenschutzgesetz, 2015, Art. 2 N 34; ROSENTHAL/JÖHRI, in: Rosenthal/Jöhri [Hrsg.], Handkommentar zum Datenschutzgesetz, 2008, Art. 2 N 31; gl.M. wohl auch MAURER-LAMBROU/KUNZ, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar zum DSG/BGÖ, 3. Aufl. 2014, Art. 2 DSG N 31). Dasselbe muss für das Ende der Litispendenz gelten. Gemäss der wohl herrschenden Lehre und der bisherigen Rechtsprechung soll ein Verfahren solange hängig im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG sein, als gegen den Entscheid ein ordentliches oder ausserordentliches Rechtsmittel erhoben werden kann (Urteile des BVGer A-5430/2013 vom 28. Januar 2015 E. 1.3.2.9 und A-4202/2007 vom 30. November 2007 E. 4.2.1; MAURER-LAMBROU/KUNZ, a.a.O., Art. 2 DSG N 26; ROSENTHAL/JÖHRI, a.a.O., Art. 2 N 31; a.M. RUDIN, a.a.O., Art. 2 N 35, wonach die Hängigkeit mit der formell rechtskräftigen Erledigung des Verfahrens, mithin mit Ablauf der ordentlichen Rechtsmittelfrist endet).

7.2.2.4 Unter den Begriff "Strafverfahren" im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG fallen gemäss Lehre und Rechtsprechung auch Verwaltungsstrafverfahren (Urteil des BVGer A-6603/2013 vom 1. Oktober 2014 E. 4.2; MAURER-LAMBROU/KUNZ, a.a.O., Art. 2 DSG N 31; ROSENTHAL/JÖHRI, a.a.O., Art. 2 N 38; vgl. ferner Botschaft zum DSG, BBl 1988 II 443). Gleiches gilt für polizeiliche Ermittlungen, sofern sich diese auf einen konkreten Sachverhalt bzw. eine bestimmte Person beziehen (sog. gerichtspolizeiliches

Ermittlungsverfahren), es sich also nicht um generelle Präventivermittlungen handelt (Urteil des BVGer A-3144/2008 vom 27. Mai 2009 E. 3.2.3; MAURER-LAMBROU/KUNZ, a.a.O., Art. 2 DSG N 31; ROSENTHAL/JÖHRI, a.a.O., Art. 2 N 39).

7.2.3 Da Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ im Gegensatz zum älteren Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG darauf verzichtet, die Ausnahmeklausel ausdrücklich auf hängige Verfahren zu beschränken, könnte die systematische Auslegung – e contrario – nahelegen, der Gesetzgeber habe bewusst auch abgeschlossene Justizverfahren vom Geltungsbereich des BGÖ ausnehmen wollen. Allerdings zeigen, wie erwähnt, die Materialien zum DSG, dass die Voraussetzung der Hängigkeit erst in den parlamentarischen Beratungen ausdrücklich ins Gesetz aufgenommen wurde – und dies offenbar beiläufig –, obwohl bereits die Botschaft davon ausging, die Ausnahmeklausel erfasse nur hängige Verfahren. Im Rahmen der Entstehung des BGÖ waren überdies weder die Vorschrift im DSG noch die mögliche Unterscheidung von hängigen und abgeschlossenen Verfahren Gegenstand der Debatten in den eidgenössischen Räten. Es ist daher unklar, ob der Gesetzgeber im BGÖ bewusst eine vom DSG abweichende Regelung traf.

Sowohl das DSG als auch die nach dem BGÖ in Kraft getretene StPO sprechen dafür, bereits polizeiliche Ermittlungsverfahren, welche einen konkreten Sachverhalt zum Gegenstand haben, unter den Begriff "Strafverfahren" im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ zu subsumieren und somit vom Geltungsbereich des BGÖ auszunehmen.

7.3 Beim am 1. Juli 2006 in Kraft getretenen BGÖ handelt es sich um ein relativ junges Gesetz, weshalb eine Abgrenzung von historischer und teleologischer Auslegung schwierig und daher nachfolgend auf eine Unterscheidung zu verzichten ist (vgl. Urteile des BVGer A-3434/2015 vom 15. Dezember 2015 E. 4.3 und A-5557/2015 vom 17. November 2015 E. 5.4, je m.w.H.).

7.3.1 Die Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003 zum BGÖ hält zu dessen sachlichem Anwendungsbereich fest: "Gemäss Artikel 3 [Absatz 1] Buchstabe a wird der Zugang zu Dokumenten, die Teil der Verfahrensakten eines Zivilverfahrens, Strafverfahrens (inklusive Verwaltungsstrafrecht) [...] in den Spezialgesetzen geregelt [...]. Es werden sowohl die hängigen als auch die abgeschlossenen Verfahren erfasst. Die entsprechenden Verfahrensgesetze sind anwendbar und bleiben vorbehalten" (BBI 2003 1989). Ferner: "Der Zugang zu Dokumenten, die die in Artikel 3

[Absatz 1] Buchstabe a aufgezählten Verwaltungsrechtspflege- und Justizverfahren betreffen, richtet sich nach den anwendbaren Verfahrensgesetzen" (BBI 2003 2008). Auf die entsprechende Bestimmung im DSG, dessen Art. 2 Abs. 2 Bst. c, nimmt die Botschaft keinen Bezug.

Gemäss Botschaft sollten demnach auch Verwaltungsstrafverfahren in den Anwendungsbereich von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ fallen und diese Ausnahmebestimmung sowohl hängige als auch abgeschlossene Verfahren erfassen. Überdies wird deutlich, dass Justizverfahren vom Geltungsbereich des BGÖ ausgenommen werden sollten, da in solchen Fällen spezialgesetzliche Verfahrensbestimmungen die Akteneinsicht regeln und der entsprechende Anspruch weiterhin nach diesen beurteilt werden sollte.

7.3.2 In den parlamentarischen Beratungen gab Art. 3 BGÖ zu keinen wesentlichen Diskussionen Anlass. Nachdem der bundesrätliche Gesetzesentwurf (vgl. BBI 2003 2048) den Ständerat unverändert passiert hatte (vgl. AB 2003 S 1139), nahm auch der Nationalrat nur redaktionelle Anpassungen vor (vgl. AB 2004 N 1257 f.).

Im Zweitrat wurde im Rahmen der Eintretensdebatte immerhin ausgeführt, es sei "klar, dass gewisse Bereiche innerhalb der Verwaltung die Gewähr haben müssen, dass z.B. in laufenden Verfahren oder Verhandlungen nicht jedes Dokument grundsätzlich öffentlich sein muss. Auch der Bürger und die Bürgerin haben ein Interesse daran, dass z.B. bei laufenden Bewilligungsverfahren nicht einfach alle Dokumente grundsätzlich öffentlich sein müssen" (AB 2004 N 1253). Dieses Votum von Nationalrat Pfister deutet darauf hin, dass man im Parlament vor allem – oder sogar ausschliesslich – hängige Verfahren vom Geltungsbereich auszunehmen gedachte.

Anlässlich der nationalrätlichen Detailberatung zu Art. 3 BGÖ erklärte sodann der zuständige Bundesrat Blocher: "Das Öffentlichkeitsgesetz gilt ausdrücklich nicht für Dokumente, die ein Justizverfahren betreffen. Die Akteneinsicht bei diesen Verfahren wird durch die einschlägigen Verfahrensgesetze geregelt. Darum ist es also nicht Gegenstand dieses Gesetzes" (AB 2004 N 1258). Daraus erhellt, dass das BGÖ dann nicht zur Anwendung gelangen sollte, wenn spezialgesetzliche Verfahrensbestimmungen den Zugang zu amtlichen Dokumenten – konkret den Verfahrensakten – regeln.

7.3.3 Was den Zugang zu Umweltinformationen anbelangt, genehmigte die Bundesversammlung mit Bundesbeschluss vom 27. September 2013 über die Genehmigung und die Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung (Bundesbeschluss zur Aarhus-Konvention) das genannte Übereinkommen, welches der Bundesrat in der Folge ratifizierte und für die Schweiz auf den 1. Juni 2014 in Kraft setzte (AS 2014 1021 ff.). Die diesbezüglichen Materialien zeigen, dass Bundesrat und Parlament bei der Genehmigung und Ratifikation der Aarhus-Konvention wohl davon ausgingen, Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ betreffe nur hängige Verfahren, jedenfalls aber eine solche Auslegung in Kauf nahmen (vgl. zum Ganzen nachfolgend E. 7.5.4).

7.3.4

7.3.4.1 Die historisch-teleologische Auslegung von Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ ergibt zusammengefasst, dass der Gesetzgeber mit der Ausnahmeklausel – analog zu Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG – diejenigen Fälle vom Anwendungsbereich des BGÖ ausnehmen wollte, für welche spezielle Verfahrensbestimmungen das prozessuale Akteneinsichtsrecht regeln, um so eine Normenkollision zu vermeiden.

Das Akteneinsichtsrecht als prozessualer Anspruch kann grundsätzlich nur im Rahmen eines hängigen Verfahrens gestützt auf die besonderen Bestimmungen der einschlägigen Verfahrensordnung geltend gemacht werden, denn diese ist bloss bis zur rechtskräftigen Erledigung des Verfahrens anwendbar. Ausserhalb eines laufenden Verfahrens besteht ein Recht auf Akteneinsicht lediglich gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV, wenn ein besonderes schutzwürdiges Interesse an der Einsichtnahme glaubhaft gemacht werden kann und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (vgl. BGE 129 I 249 E. 3; Urteile des BGer 4A_212/2015 vom 4. November 2015 E. 4.2.3 und 2C_387/2013 vom 17. Januar 2014 E. 4.2.1 f.; Urteil des BVGer A-5275/2015 vom 4. November 2015 E. 8.2; vgl. ferner zu Art. 53 Abs. 2 der Zivilprozessordnung [ZPO, SR 272] ALAIN MUSTER, in: Gehri/Jent-Sørensen/Sarbach [Hrsg.], ZPO Kommentar, 2. Aufl. 2015, Art. 53 N 6, MYRIAM A. GEHRI, in: Spühler/Tenchio/Infanger [Hrsg.], Basler Kommentar zur ZPO, 2. Aufl. 2013, Art. 53 N 32, und CHRISTOPH HURNI, in: Hausheer/Walter [Hrsg.], Berner Kommentar zur ZPO, 2012, Art. 53 N 69; zu Art. 101 StPO MARKUS SCHMUTZ, in: Niggli/Heer/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar zur StPO/JStPO, 2. Aufl. 2014, Art. 101 StPO N 4, und FRANZ RIKLIN, StPO Kommentar, 2. Aufl. 2014, Art. 101 N 7; zu Art. 26 ff. VwVG MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER,

a.a.O., Rz. 3.92, und WALDMANN/OESCHGER, a.a.O., Art. 26 N 49). Zu entscheiden ist jedoch, ob allenfalls (auch) gestützt auf das BGÖ ein Akteneinsichtsrecht besteht bzw. Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren ist.

Der Zielsetzung der Kollisionsnorm von Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ folgend wäre dem BGÖ die Anwendung zu versagen, sobald und (nur) solange spezialgesetzliche Verfahrensbestimmungen das Akteneinsichtsrecht regeln. Wann dies der Fall ist, wäre nach dem einschlägigen Prozessrecht zu beurteilen. Ist dieses mangels Hängigkeit des Verfahrens nach dessen rechtskräftigem Abschluss nicht mehr anwendbar, wäre der Zugang zu amtlichen Dokumenten – Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG entsprechend – wieder dem BGÖ zu unterstellen, soweit nicht ohnehin das DSG anwendbar ist. Ob indes de lege lata dem klaren Wortlaut der Botschaft zu folgen ist und auch abgeschlossene Verfahren grundsätzlich vom Geltungsbereich des BGÖ auszunehmen sind, kann offenbleiben, wie noch zu zeigen sein wird.

7.3.4.2 Zur Anwendung von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ auf Verwaltungsstrafverfahren äussert sich nur die Botschaft. Tatsächlich erscheint es dem Bestimmungszweck entsprechend als angebracht, auch solche Verfahren vom Geltungsbereich des BGÖ auszunehmen. Zwar verweist das VStrR für die Akteneinsicht auf die Art. 26 ff. VwVG. Beim Verwaltungsstrafverfahren handelt es sich jedoch grundsätzlich um ein Strafverfahren (vgl. vorstehend E. 6.1), was den Ausschluss des Zugangsrechts nach BGÖ rechtfertigt.

7.3.4.3 Zu den gerichtspolizeilichen Ermittlungen findet sich in den Materialien kein Hinweis. Die teleologische Auslegung von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ spricht dafür, das BGÖ bereits auf diese Verfahrenshandlungen nicht mehr anzuwenden, soweit sich das Akteneinsichtsrecht schon in diesem Stadium nach speziellem Verfahrensrecht richtet.

7.4 Die klassische Auslegung von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ ergibt zusammengefasst, dass die Ausnahmeklausel einerseits auch Verwaltungsstrafverfahren erfasst und andererseits bereits auf das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren Anwendung findet.

Ob Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ neben hängigen auch abgeschlossene Verfahren vom sachlichen Geltungsbereich des BGÖ ausschliesst, ist dagegen weiterhin unklar.

7.5 Am 1. Juni 2014 trat für die Schweiz die Aarhus-Konvention (nachfolgend: AK) in Kraft, welche – neben der Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren und dem Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten – den Zugang zu Umweltinformationen zum Gegenstand hat und die Vertragsparteien verpflichtet, diesen sicherzustellen (Art. 4 Abs. 1 AK; zu den drei "Pfeilern" oder "Säulen" der Aarhus-Konvention vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 28. März 2012 zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung [Botschaft zur Aarhus-Konvention], BBl 2012 4324). Im Zeitpunkt des vorinstanzlichen Entscheides war das genannte Übereinkommen bereits ratifiziert und in Kraft getreten. Dass der Beschwerdeführer sein Begehren bei der Vorinstanz Ende Mai 2013 und damit noch vor dem Inkrafttreten der Konvention eingereicht hatte, ist vorliegend nicht von Bedeutung, da ein Zugangsgesuch grundsätzlich nach der im Zeitpunkt des Entscheides herrschenden Sach- und Rechtslage zu beurteilen ist. Dementsprechend ist die Rechtmässigkeit einer angefochtenen Verfügung in der Regel anhand der bei deren Ergehen geltenden materiellen Rechtslage zu beurteilen (BGE 139 II 263 E. 6, 139 II 243 E. 11.1; Urteile des BVGer A-2571/2015 vom 9. November 2015 E. 3.2 und A-6277/2014 vom 16. Juni 2015 E. 3.2.3).

7.5.1

7.5.1.1 Der Begriff der "Informationen über die Umwelt" wird in Art. 2 Abs. 3 AK präzisiert. Darunter fallen unter anderem sämtliche Informationen über Faktoren wie Lärm sowie Tätigkeiten oder Massnahmen, die sich auf den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen auswirken oder wahrscheinlich auswirken.

Das eidgenössische Parlament hat im Rahmen der Genehmigung der Aarhus-Konvention das Umweltschutzgesetz (USG, SR 814.01) angepasst und einen neuen Abs. 8 in Art. 7 USG eingefügt, welcher den Begriff "Umweltinformationen" definiert als "Informationen im Bereich dieses Gesetzes und im Bereich der Gesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, den Schutz vor Naturgefahren, die Walderhaltung, die Jagd, die Fischerei, die Gentechnik sowie den Klimaschutz". Sodann wurde ein neues 4. Kapitel "Umweltinformationen" in den 1. Titel eingefügt, wobei Art. 10g Abs. 2 USG für das Einsichtsrecht in amtliche Dokumente von Bundesbehörden, welche Umweltinformationen enthalten, auf das BGÖ verweist.

Die für die Schweiz unverbindliche, aber immerhin rechtsvergleichend heranzuziehende (vgl. dazu die Botschaft zur Aarhus-Konvention, wonach die massgebenden Bestimmungen über die Umsetzung der Konvention in der Schweiz mit den entsprechenden Bestimmungen in der Europäischen Union weitgehend vergleichbar sind [BBl 2012 4333]) Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 (ABl. L 264/13 vom 25.09.2006) über die Anwendung der Bestimmungen der Aarhus-Konvention bezeichnet "Umweltinformationen" in der einleitenden Erwägung Nr. 8 treffend als "Informationen über den Zustand der Umwelt". Im Übrigen übernimmt sie in Art. 2 Abs. 1 Bst. d – ebenso wie die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 (ABl. L 41/26 vom 14.02.2003) über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen in Art. 2 Abs. 1 – im Wesentlichen die Begriffsdefinition gemäss Aarhus-Konvention.

7.5.1.2 Aus den Akten ergibt sich, dass der Beschwerdeführer – welcher sich als Umweltorganisation für ein allgemeines Verbot der touristischen Gebirgsfliegerei, insbesondere zum Zweck des Heliskiing, einsetzt (vgl. etwa < <http://mountainwilderness.ch/projekte/silence> >, abgerufen am 12.01.2016) – sein Einsichtsgesuch stellte, um nachvollziehen zu können, ob die Beschwerdegegnerin im Frühjahr 2011 – zum Zweck einer Reportage einer Tageszeitung über Heliskiing – illegale Gebirgslandungen mit Helikoptern durchgeführt hatte. Helikopterflüge, insbesondere Landungen, können sich namentlich aufgrund der verursachten Lärmemissionen negativ auf die Umwelt, vor allem die Tierwelt, auswirken. Die Angaben, zu welchen der Beschwerdeführer um Zugang ersucht, sind daher als Umweltinformationen im Sinne von Art. 2 Abs. 3 AK sowie Art. 7 Abs. 8 USG zu betrachten. Somit ist die Aarhus-Konvention vorliegend grundsätzlich einschlägig.

7.5.2

7.5.2.1 Gemäss Art. 190 BV haben die rechtsanwendenden Behörden das Völkerrecht anzuwenden. Die Schweiz folgt dem sogenannten monistischen System, wonach Völkerrecht direkt anwendbar ("self-executing") sein kann, ohne dass eine Transformation ins Landesrecht notwendig ist (Urteile des BVGer A-1531/2015 vom 26. Juni 2015 E. 1.3 und B-2612/2011 vom 2. Juli 2013 E. 2.3, je m.w.H.; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, N 1913). Voraussetzung dafür ist, dass die betroffene Bestimmung inhaltlich hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheides bilden

zu können. Die Norm muss mithin justiziabel sein, das heisst es müssen die Rechte und Pflichten des Einzelnen umschrieben und die Adressaten der Norm die rechtsanwendenden Behörden sein. Wie es sich damit verhält, ist von diesen zu bestimmen (zum Ganzen BGE 140 II 185 E. 4.2, 136 I 297 E. 8.1, 133 I 286 E. 3.2).

Die herrschende Lehre vertritt die Ansicht, zumindest Art. 4 AK sei direkt anwendbar, ohne dass es einer Umsetzung im nationalen Recht bedürfte (ALEXANDRE FLÜCKIGER, La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve de la Convention d'Aarhus sur le droit d'accès à l'information environnementale, Umweltrecht in der Praxis [URP] 2009, S. 786; CHRISTOPH ERRASS, Die Aarhus-Konvention und ihre Umsetzung ins schweizerische Recht, URP 2004, S. 88 f.; DANIELA THURNHERR, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen – Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts durch die Aarhus-Konvention und deren Bedeutung für das schweizerische Recht, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht [ZStöR], Band/Nr. 159, 2003, S. 282 ff.; MARK ERIC BUTT, Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation durch die Aarhus-Konvention, 2001, S. 117 f.; EPINEY/SCHEYLI, Die Aarhus-Konvention – Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht, 2000 [Forum Europarecht Band/Nr. 6], S. 53 f.; gl.M. wohl auch MARTIN SCHEYLI, Archiv des Völkerrechts, Band 38/2000, S. 250 f.; a.M., allerdings ohne sich vertieft mit der Frage der direkten Anwendbarkeit der Aarhus-Konvention auseinandersetzen, ULRICH BEYERLIN, Umweltvölkerrecht, 2000, Rz. 592; der von der Beschwerdegegnerin zitierte DANIEL KETTIGER [Rechtliche Aspekte der aktiven Umweltinformation, Gutachten zuhanden des Bundesamtes für Umwelt BAFU, 2010, < <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01526/?lang=de> >, abgerufen am 28.01.2016] behandelt in seiner Publikation – die sich im Übrigen hauptsächlich mit der *aktiven* Umweltinformation auseinandersetzt, wohingegen es sich bei der Behandlung eines Zugangsgesuchs um *passive* Umweltinformation handelt – die "Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit von völkerrechtlichen Verträgen" vor deren Ratifikation. Diese unterscheidet er explizit von der vorliegend fraglichen "direkte[n] Geltung des internationalen Vertrags für die Staaten, die den Vertrag ratifiziert haben [völkerrechtliche Verpflichtung] und das System der Einbeziehung von völkerrechtlichen Verträgen in das Landesrecht [Monismus/Dualismus]" [S. 29 Fn. 78]).

7.5.2.2 Es ist grundsätzlich davon auszugehen, der Gesetzgeber wolle abgeschlossene und ratifizierte Staatsverträge bzw. internationale Überein-

kommen gelten lassen; im Zweifel muss innerstaatliches Recht daher völkerrechtskonform ausgelegt werden (BGE 130 I 312 E. 1.1, 94 I 669 E. 6a). Dies muss erst recht gelten, wenn der Staatsvertrag *nach* dem Inkrafttreten des allenfalls widersprechenden nationalen Rechts abgeschlossen wurde (vgl. Urteil des BGer 2C_963/2014 vom 24. September 2015 E. 4.1, zur Publikation vorgesehen). Das nationale Recht ist daher so auszulegen, dass den Anforderungen der Aarhus-Konvention Rechnung getragen wird (EPINEY/FASNACHT/PIRKER/REITEMEYER, Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten, Rechtsgutachten des Institutes für Europarecht der Universität Freiburg im Auftrag des Bundesamts für Umwelt BAFU [veröffentlicht als: Forum Europarecht Band/Nr. 33], 2014, Rz. 5 S. 4 f., < <http://www.bafu.admin.ch/recht/01748/index.html?%20lang=de> >, abgerufen am 28.01.2016; vgl. auch BGE 141 II 233 E. 4.3.2, wonach bereits die noch nicht ratifizierte und daher für die Schweiz noch nicht direkt verbindliche Aarhus-Konvention als verpflichtender Leitgedanke oder Interpretationsmaxime für das innerstaatliche Recht zu berücksichtigen war).

Im Fall eines echten Normenkonflikts zwischen dem Völkerrecht und der nationalen Gesetzgebung geht die bundesgerichtliche Rechtsprechung grundsätzlich vom Vorrang des Völkerrechts aus. Die sogenannte "Schubert-Praxis", wonach das staatliche Recht vorgeht, wenn der Gesetzgeber einen Konflikt mit dem Völkerrecht ausdrücklich in Kauf genommen hat, kann jedenfalls nur zur Anwendung gelangen, wenn das Landesrecht jüngeren Datums ist. In neueren Entscheiden hat das Bundesgericht die Anwendung der "Schubert-Praxis" allerdings auch in solchen Fällen vereinzelt verneint (BGE 139 I 16 E. 5.1, 138 II 524 E. 5.1, je m.w.H.).

7.5.3 Der Zugang zu Umweltinformationen kann gemäss Art. 4 Abs. 4 Bst. c AK namentlich verweigert werden, "wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf [...] laufende Gerichtsverfahren, die Möglichkeit einer Person, ein faires Verfahren zu erhalten, oder die Möglichkeit einer Behörde, Untersuchungen strafrechtlicher oder disziplinarischer Art durchzuführen". Die betreffenden Angaben dürfen folglich nicht einzig aufgrund ihres Bezugs zu einem Verfahren verweigert werden.

Die genannten Ablehnungsgründe sind eng auszulegen (Art. 4 Abs. 4 a.E. AK).

7.5.3.1 Nach dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 4 Bst. c AK kann ein Zugangsgesuch zu Umweltinformationen einerseits abgewiesen werden, wenn dessen Gewährung ein *hängiges Gerichtsverfahren* beeinträchtigte. Bei der

deutschsprachigen Fassung der Aarhus-Konvention handelt es sich um eine zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz abgestimmte Übersetzung des englischen, französischen und russischen Originaltextes. Es gibt keinen Grund, die französische bzw. englische Formulierung "la bonne marche de la justice" bzw. "the course of justice" nicht dahingehend zu interpretieren, dass damit lediglich "laufende Gerichtsverfahren" gemeint seien, umso mehr als diese deutsche Formulierung in die Botschaft zur Aarhus-Konvention Eingang fand (BBl 2012 4355) und auch die deutschsprachige Fassung der Aarhus-Konvention bereits den parlamentarischen Beratungen zugrunde lag (vgl. BBl 2012 4367 ff.). Ferner stimmt Art. 4 Abs. 4 Bst. c AK insoweit mit Art. 4 Abs. 2 Bst. c der Richtlinie 2003/4/EG überein, die zur Harmonisierung des Rechts der Mitgliedstaaten der Europäischen Union – welche wie Letztere selbst die Aarhus-Konvention ausnahmslos ratifiziert haben – mit der Konvention beitragen soll und auch in der deutschsprachigen Fassung massgebend ist. Deutschland und Österreich schliesslich haben Art. 4 Abs. 4 Bst. c AK inhaltlich unverändert ins nationale Recht aufgenommen (vgl. § 8 Abs. 1 Ziff. 3 des deutschen Umweltinformationsgesetzes vom 22. Dezember 2004 und § 6 Abs. 2 Ziff. 7 des österreichischen Umweltinformationsgesetzes vom 27. Juli 1993 [Ausgabedatum]).

7.5.3.2 Sodann kann der Zugang zu Umweltinformationen gemäss Aarhus-Konvention verweigert werden, wenn deren Bekanntgabe die Fairness im Verfahren oder die Durchführung einer strafrechtlichen oder disziplinarischen Untersuchung ("la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ou la capacité d'une autorité publique d'effectuer une enquête d'ordre pénal ou disciplinaire" bzw. "the ability of a person to receive a fair trial or the ability of a public authority to conduct an enquiry of a criminal or disciplinary nature") beeinträchtigen würde.

Grundsätzlich ist auch in diesen Fällen davon auszugehen, ein Zugangsgesuch gemäss Vorgaben der Aarhus-Konvention dürfe nur solange abgewiesen werden, als ein entsprechendes Verfahren konkret bevorsteht oder läuft, da eine Vereitelung des Untersuchungszwecks bzw. der Fairness im Verfahren nach dessen Abschluss regelmässig nicht mehr droht.

7.5.4

7.5.4.1 Die Botschaft zur Aarhus-Konvention hält fest, deren Ratifizierung erfordere nur geringe Gesetzesanpassungen vor allem im kantonalen

Recht; auf Bundesebene sei der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen mit dem BGÖ bereits weitestgehend erfüllt (BBI 2012 4324 und 4341). Der neue Art. 10g Abs. 2 USG verweise für den Anspruch und das Verfahren bei Zugangsgesuchen gegenüber der Bundesverwaltung auf das BGÖ, weil dieses den Anforderungen von Art. 4 AK grundsätzlich genüge; eine Ausnahme bilde der zeitliche Geltungsbereich (BBI 2012 4351; vgl. dazu Art. 10g Abs. 2 Satz 2 USG i.V.m. Art. 23 BGÖ sowie den entsprechenden Vorbehalt der Schweiz zu Art. 4 AK betreffend Umweltinformationen im Bereich der Kernenergie und des Strahlenschutzes). In Ziff. 3.2.2 vergleicht die Botschaft die Regelungen über den Zugang zu Umweltinformationen nach der Aarhus-Konvention mit dem BGÖ und hält einleitend fest: "Der nachfolgende Vergleich legt dar, dass das BGÖ, abgesehen von den oben erwähnten Ausnahmen [wozu Art. 3 BGÖ nicht gehört], den Anforderungen der Konvention genügt" (BBI 2012 4353). Betreffend "laufende Gerichtsverfahren etc." gemäss Art. 4 Abs. 4 Bst. c AK gelangt die Botschaft zum Ergebnis, die Regelung in Art. 3 BGÖ sei "deckungsgleich" (BBI 2012 4355).

7.5.4.2 In den parlamentarischen Beratungen waren sich Befürworter und Gegner der Vorlage einig, dass die Ratifikation der Aarhus-Konvention zumindest auf Bundesebene nur minimale Gesetzesanpassungen erfordern würde, da die Schweiz die Vorgaben der Konvention bereits zu diesem Zeitpunkt zumindest nahezu vollständig erfüllte, gerade mit Blick auf das Zugangsrecht (vgl. AB 2012 N 1388 ff. und 2013 N 13 ff.; AB 2013 S 546 ff. und 718 ff.). Obwohl die beiden vorberatenden Kommissionen den beiden Räten noch ein Nichteintreten beantragt hatten, traten National- und Ständerat auf die Vorlage ein und die Bundesversammlung genehmigte die Konvention mit den notwendigen gesetzlichen Änderungen namentlich im USG. Das BGÖ wurde – mangels Notwendigkeit – nicht angepasst (Bundesbeschluss zur Aarhus-Konvention, AS 2014 1021 ff.).

7.5.4.3 Die Materialien zeigen zusammengefasst, dass das Parlament die Aarhus-Konvention genehmigte und den Bundesrat zu deren Ratifizierung ermächtigte in der Meinung, der im BGÖ geregelte Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten erfülle die in der Konvention vorgesehenen Mindestvoraussetzungen betreffend passive Umweltinformation bereits. Aus diesem Grund bestand für den Gesetzgeber kein Anlass, das BGÖ, namentlich dessen Art. 3 Abs. 1, zu modifizieren. Ein Staatsvertrag ist aber ohnehin selbständig aus sich heraus auszulegen; etwaige widersprechende Voten im Rahmen des Ratifizierungsprozesses in einzelnen Mitgliedstaaten sind unbeachtlich (vgl. BGE 140 V 493 E. 3 m.w.H.; JÖRG

KÜNZLI ET AL., Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2014 und 2015, ZBJV 151/2015, S. 771). Die wenigen in anderen Bereichen – als dem BGÖ – notwendigen Änderungen im innerstaatlichen Recht wurden vom Bundesrat gemeinsam mit der Aarhus-Konvention in Kraft gesetzt (vgl. Bundesbeschluss zur Aarhus-Konvention, AS 2014 1025), weshalb davon auszugehen ist, dass das schweizerische Recht den Anforderungen der Aarhus-Konvention grundsätzlich entspricht bzw. konventionskonform auszulegen ist.

7.5.5 Ein echter Normenkonflikt zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht – Aarhus-Konvention und BGÖ – besteht demnach nicht, zumindest nicht soweit die Konvention vorliegend von Bedeutung ist. Somit kann offenbleiben, ob namentlich Art. 4 AK – wie von der herrschenden Lehre postuliert – self-executing bzw. direkt anwendbar wäre und allfälligem widersprechendem nationalem Recht vorgeht.

Die völkerrechtskonforme Auslegung von Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ gebietet es indessen, im Fall eines Zugangsgesuchs *betreffend Umweltinformationen* dem BGÖ nur dann gestützt auf die genannte Bestimmung die Anwendung zu versagen, wenn das amtliche Dokument, zu welchem Zugang verlangt wird, ein *hängiges* Verfahren betrifft. Wie es sich diesbezüglich mit Angaben verhält, welche nicht den Zustand der Umwelt betreffen, muss an dieser Stelle nicht geprüft werden. Dasselbe gilt für die Ausnahmebestimmung von Art. 3 Abs. 1 Bst. b BGÖ zum Akteneinsichtsrecht der Parteien im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren.

7.6 Die Auslegung von Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ ergibt insgesamt, dass sich der Zugang zu amtlichen Dokumenten eines Justizverfahrens – zumindest soweit sie Umweltinformationen enthalten – nur dann nicht nach dem BGÖ richtet, wenn das Verfahren noch hängig ist.

8.

8.1 Die beiden vom Beschwerdeführer herausverlangten Dokumente betreffen unbestrittenermassen kein Gerichtsverfahren. Fraglich ist dagegen, ob sie im Rahmen eines Strafverfahrens im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Bst. a BGÖ erstellt wurden.

Die Vorinstanz brachte von Beginn weg zum Ausdruck, sie habe ihre Abklärungen auch im Hinblick auf ein mögliches Verwaltungsstrafverfahren – bei welchem es sich im Wesentlichen um ein Strafverfahren handelt (vgl. vorstehend E. 6.1) – vorgenommen. Der Beschwerdeführer seinerseits

zeigte spätestens mit Schreiben vom 14. November 2013 an, er wolle seine Anzeige primär als (Verwaltungs-)Strafanzeige verstanden haben. Ob die ohne förmliche Eröffnung einer Untersuchung getroffenen Abklärungen der Vorinstanz wie gerichtspolizeiliche Ermittlungen unter Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ zu subsumieren sind, kann indessen offenbleiben, wie sogleich zu zeigen ist.

8.2 Als der Beschwerdeführer sein Zugangsgesuch bei der Vorinstanz einreichte, hatte ihm diese bereits mitgeteilt, sie sehe von der Einleitung eines förmlichen aufsichts- oder verwaltungsstrafrechtlichen Verfahrens gegen die Beschwerdegegnerin ab. Damit hatte sie erkennen lassen, dass sie ihre Ermittlungen in dieser Angelegenheit abgeschlossen hatte. Es waren folglich bereits im Zeitpunkt der Gesuchstellung und erst recht bei Ergehen der angefochtenen Verfügung kein Verfahren bzw. keine Abklärungen im Hinblick auf ein solches (mehr) gegen die Beschwerdegegnerin in Sachen illegaler Gebirgslandungen pendent. Wie die Auslegung von Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ gezeigt hat, schliesst diese Bestimmung im Fall eines Zugangsgesuchs betreffend Umweltinformationen jedoch nur hängige Verfahren vom Anwendungsbereich des BGÖ aus. Die Vorinstanz verweigerte dem Beschwerdeführer daher zu Unrecht gestützt auf Art. 3 Abs. 1 BGÖ und mit der Begründung, das BGÖ sei nicht anwendbar, die Einsicht in die streitgegenständlichen Dokumente. Dessen Zugangsgesuch fällt in den sachlichen Geltungsbereich des BGÖ und ist somit nach diesem Gesetz zu beurteilen.

8.3 Die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 3. Juni 2015 ist demnach aufzuheben und die Beschwerde insoweit gutzuheissen.

9.

9.1 Art. 6 Abs. 1 BGÖ gewährt grundsätzlich jeder natürlichen oder juristischen Person ein generelles Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, über welche die Verwaltung verfügt, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden müsste. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist jedoch einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ) oder wenn ein Ausnahmefall gemäss Art. 8 BGÖ vorliegt (vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 3.2 m.w.H.).

Ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht bereits aufgrund eines Spezialtatbestandes von Art. 7 Abs. 1 BGÖ einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern – und ist keine Ausnahme im Sinne von Art. 8 BGÖ gegeben –, hat die ersuchte Behörde dies zu tun, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen (Art. 7 Abs. 2 BGÖ). Sodann sind amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Zugangsgesuche, die sich auf amtliche Dokumente beziehen, welche nicht anonymisiert werden können, sind nach Art. 19 DSG zu beurteilen (Art. 9 BGÖ) (vgl. zum Ganzen eingehend Urteil des BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 8.1 und 8.3).

9.2 Da die Vorinstanz bereits die Anwendbarkeit des BGÖ auf das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers verneinte, unterliess sie es zu prüfen, ob die Einsichtnahme gestützt auf Art. 7 ff. BGÖ einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern ist. Die Angelegenheit ist daher zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG; vgl. Urteil des BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 8.4 m.w.H.). Diese wird zu beurteilen haben, ob eine Ausnahme nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ gegeben ist, und – falls sie dies verneint – gestützt auf Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 BGÖ eine Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang und dem privaten Interesse an dessen Verweigerung vorzunehmen haben.

10.

10.1 Die Verfahrenskosten sind in der Regel der unterliegenden Partei aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG) und die obsiegende Partei hat Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Im Fall einer Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz mit noch offenem Verfahrensausgang gilt nach konstanter Rechtsprechung die beschwerdeführende Partei als obsiegend, unabhängig davon, ob die Rückweisung beantragt und ob das entsprechende Begehren im Haupt- oder im Eventualantrag gestellt worden ist (BGE 141 V 281 E. 11.1, 137 V 210 E. 7.1; Urteile des BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 9 und

A-5275/2015 vom 4. November 2015 E. 10.1). Umgekehrt ist die Beschwerdegegnerin grundsätzlich als unterliegend zu betrachten (vgl. BGE 133 V 450 E. 13, 132 V 215 E. 6.1; Urteil des BGer 9C_266/2015 vom 3. November 2015 E. 6.1, zur Publikation vorgesehen; Urteile des BVGer A-549/2014 vom 18. Januar 2016 E. 19.2, A-5258/2015 vom 7. Januar 2016 E. 6.1 und A-3434/2015 vom 15. Dezember 2015 E. 6).

10.2 Die auf Fr. 2'000.– festzusetzenden Verfahrenskosten (vgl. Art. 1 ff. VGKE) sind demnach ausgangsgemäss der unterliegenden Beschwerdegegnerin aufzuerlegen, welche überdies in Anwendung von Art. 64 Abs. 2 und 3 VwVG zu verpflichten ist, dem anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen. Diese ist mangels Einreichung einer Honorarnote von Amtes wegen aufgrund der Akten zu bestimmen (Art. 14 Abs. 2 VGKE) und angesichts des mutmasslich notwendigen Zeitaufwandes des Rechtsvertreters des Beschwerdeführers sowie unter Berücksichtigung der von diesem eingereichten Aufstellung vom 5. Oktober 2015 auf Fr. 2'500.– (inkl. Auslagen und allfälligem Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) festzusetzen (Art. 7 ff. VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 3. Juni 2015 wird aufgehoben und die Beschwerde insoweit gutgeheissen. Die Angelegenheit wird zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 2'000.– festgesetzt und der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung auferlegt. Dieser Betrag ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zugunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

Der vom Beschwerdeführer einbezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'000.– wird ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Er hat dem Bundesverwaltungsgericht hierzu einen Einzahlungsschein zuzustellen oder eine Kontoverbindung mitzuteilen.

3.

Die Beschwerdegegnerin wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.– zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 074.1-00014; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)
- den EDÖB z.K. (B-Post)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Maurizio Greppi

Oliver Herrmann

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG, SR 173.110) gegeben sind. Die Rechtsschrift 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: