



## Urteil vom 4. November 2015

---

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),  
Richterin Kathrin Dietrich,  
Richter Maurizio Greppi,  
Gerichtsschreiber Matthias Stoffel.

---

Parteien

**Schutzverband der Bevölkerung um den Flugplatz  
Buochs**, Postfach 560, 6371 Stans,  
vertreten durch Luzius Hafen, Rechtsanwalt,  
Waltersbachstrasse 5, Postfach, 8021 Zürich 1,  
Beschwerdeführer,

gegen

**armasuisse**,  
Kasernenstrasse 19, 3003 Bern,  
vertreten durch  
Prof. Dr. iur. Hans Rudolf Trüeb, Rechtsanwalt LL.M.,  
Walder Wyss AG,  
Seefeldstrasse 123, Postfach 1236, 8034 Zürich,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Zwischenverfügung betreffend Zugang zu amtlichen  
Dokumenten (Gebühren).

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

Der Schutzverband der Bevölkerung um den Flugplatz Buochs (SBFB) ersuchte am 21. November 2014 bei der armasuisse um Zugang zum Untersuchungsbericht der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA) vom 18. Juli 2014 betreffend das Projekt "Lärmreduktion Propeller PC-21" (EMPA-Bericht) sowie zu zwei Vertraulichkeitsabkommen, welche die armasuisse, ein Ingenieurbüro sowie die Pilatus Flugzeugwerke AG (Pilatus) mit zwei Propellerherstellern (Vertraulichkeitsabkommen) abgeschlossen hatten.

**B.**

Die armasuisse informierte den SBFB mit Schreiben vom 6. Dezember 2014 über die voraussichtlichen Kosten für die Bearbeitung des Zugangsgesuches in der Höhe von insgesamt Fr. 16'500.00 und wies darauf hin, dass ohne Bestätigung des Gesuchs innert 10 Tagen, dieses als zurückgezogen gelte.

**C.**

Mit E-Mail vom 15. Dezember 2014 hielt der SBFB an seinem Gesuch fest. Gleichzeitig sprach er sich gegen die veranschlagten Kosten aus und reichte aus diesem Grund am 16. Dezember 2014 beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einen Schlichtungsantrag ein.

**D.**

In der Folge erliess der EDÖB am 30. Januar 2015 eine Empfehlung, wonach die angekündigte Gebühr unverhältnismässig sei und im Ergebnis einer Zugangsbeschränkung bzw. -verweigerung gleichkomme. Der Kostenvoranschlag sei entsprechend in Wiedererwägung zu ziehen und dies dem SBFB in einer Verfügung zu eröffnen.

**E.**

Die armasuisse kam der Empfehlung des EDÖB nicht nach. Stattdessen hielt sie mit Zwischenverfügung vom 19. März 2015 an ihrer Kostenschätzung fest und wies darauf hin, dass diese nicht in Form einer Gebührenverfügung eröffnet werde, da erst mit Abschluss des Verfahrens die tatsächlichen Kosten und Auslagen in Rechnung zu stellen seien. Dementsprechend führte die armasuisse im Dispositiv lediglich die Aufwandpositionen auf, die der Zugangsgebühr zugrunde gelegt würden. Ferner setzte sie dem SBFB eine Frist von 10 Tagen an, um das Gesuch zu bestätigen.

Dies tat der SFBF mit E-Mail vom 28. März 2015 innert Frist sowie unter ausdrücklicher Bestreitung der veranschlagten Kosten, wobei er eine rasche Bearbeitung forderte.

**F.**

Gegen die Verfügung der armasuisse (Vorinstanz) vom 19. März 2015 liess der SFBF mit Eingabe vom 23. April 2015 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht führen. Er beantragt neben der Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung, es seien ihm die Kosten für die Zustellung der beantragten Akten im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Bst. a der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV, SR 172.041.1) zu erlassen. Eventuell sei eine verbindliche Obergrenze für die Kosten festzulegen bzw. die Angelegenheit unter Festlegung der zu berücksichtigenden Parameter zur Kostenfestsetzung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

**G.**

Mit Vernehmlassung vom 6. Juli 2015 beantragt die Vorinstanz, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, da der Beschwerdeführer nicht darlege, weshalb ihm aus der angefochtenen Zwischenverfügung ein nicht wieder gutzumachender Nachteil erwachsen könnte. Eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen. Die Gebühr für die Behandlung des Zugangsgesuchs habe sich nach dem tatsächlichen Aufwand zu richten. Im aktuellen Verfahrensstadium bestehe keine rechtliche Handhabe, die Gebühren zu reduzieren oder gar ganz zu erlassen.

**H.**

Der Beschwerdeführer hält mit Replik vom 30. Juli 2015 vollumfänglich an seinen Anträgen und Darstellungen fest.

**I.**

Die Vorinstanz bestätigt mit Duplik vom 4. September 2015 ihre Begehren als auch die Ausführungen gemäss Vernehmlassung.

**J.**

Der Beschwerdeführer reicht mit Eingabe vom 11. September 2015 seine Schlussbemerkungen ein und bekräftigt damit seinen Standpunkt.

**K.**

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

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

### **1.**

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG; vgl. auch Art. 16 Abs. 1 des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 [BGÖ, SR 152.3], der auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege hinweist).

**1.1** Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Zunächst ist das Vorliegen eines tauglichen Anfechtungsobjekts zu prüfen.

**1.1.1** Gemäss Art. 5 Abs. 1 VwVG gelten als Verfügungen hoheitliche, auf Rechtswirkungen ausgerichtete und verbindliche Anordnungen einer Behörde im Einzelfall, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten zum Gegenstand haben (Bst. a). Ebenso gelten als Verfügung in diesem Sinne Feststellungen des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten und Pflichten (Bst. b) sowie die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten und Pflichten, oder das Nichteintreten auf solche Begehren (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2014, § 28 Rz. 17 f. und 31; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2010, Rz. 854 ff.). Verfügungen sind den Parteien schriftlich zu eröffnen (Art. 34 VwVG). Sie sind, auch wenn sie in Briefform ergehen, als solche zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Aus mangelhafter Eröffnung darf den Parteien kein Nachteil erwachsen (Art. 38 VwVG). Im Falle von Unklarheiten über den Verfügungscharakter eines Schreibens ist nicht massgebend, ob die Verwaltungshandlung als Verfügung gekennzeichnet ist oder den gesetzlichen Formvorschriften für eine Verfügung entspricht, sondern ob die Strukturmerkmale einer Verfügung vorhanden sind (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 29 Rz. 3). Grundsätzlich ist der anfechtbare Verfügungsinhalt dem Dispositiv zu entnehmen, wobei es nicht auf die äussere Form des Dokuments ankommt. Einerseits weist nicht alles, was formell im Dispositiv steht, Verfügungscharakter auf und andererseits können Teile der Begründung zum Dispositiv gehören, auch wenn diese und allfällige darin enthal-

tene Meinungsäusserungen oder Empfehlungen grundsätzlich nicht anfechtbar sind (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2013, Rz. 2.9 f.).

**1.1.2** Der angefochtenen „Zwischenverfügung“ vom 19. März 2015 ging ein Schlichtungsverfahren vor dem EDÖB voraus. Mangels Einigung empfahl dieser der Vorinstanz, den Kostenvoranschlag in Wiedererwägung zu ziehen und dies dem Antragsteller innert 20 Tagen in Form einer Verfügung zu eröffnen. Ohne inhaltlich von ihrem Standpunkt abzurücken, erliess die Vorinstanz im Sinne von Art. 15 Abs. 2 Bst. a BGÖ die vorerwähnte „Zwischenverfügung“. Darin erwägt sie, dass dem Beschwerdeführer nach Abschluss des Zugangsverfahrens die tatsächlichen Kosten und Auslagen in Rechnung zu stellen seien und daher die streitige Kostenschätzung nicht in Form einer Gebührenverfügung eröffnet werden könne. Entsprechend legt sie im Dispositiv lediglich die Aufwandpositionen fest, auf welchen die zu erhebende Gebühr basieren soll. Die Auflistung dieser Berechnungsgrundlagen für die Gebühr gemäss Art. 17 Abs. 1 BGÖ hat verbindlichen sowie abschliessenden Charakter und weist demnach Verfügungsqualität auf. Die Vorinstanz zieht schliesslich in Erwägung, ihre Kostenschätzung in der Höhe von Fr. 16'500.00 erscheine in Anbetracht der Gesamtumstände nicht als unangemessen. Auch wenn damit noch kein definitiver Gebührenentscheid vorliegt, so wird damit im Sinne von Art. 16 Abs. 2 der Öffentlichkeitsverordnung vom 24. Mai 2006 (VBGÖ, SR 152.31) die Obergrenze für die Bearbeitungsgebühr des Zugangsgesuchs bestimmt (DANIEL DEDEYAN, Transparenz gegen Geld? Die Gebührenregelung des Öffentlichkeitsgesetzes, digma 2013, Band/Nr. 7, Rz. 66). Diese Obergrenze gehört materiell zum Dispositiv und die Behörde ist daran gebunden (E. 1.1.1). Als weitere Rechtsfolge der Kostenschätzung wird der Rückzug des Gesuchs fingiert, wenn nicht innert Frist dessen Bestätigung erfolgt. Auch dieser Erwägungsinhalt zielt somit auf eine Rechtswirkung ab, weshalb auch ihm Verfügungscharakter zuzusprechen ist.

**1.2** Die Vorinstanz beurteilt mit dieser Entscheidung weder den ersuchten Zugang zu den amtlichen Dokumenten als Hauptanliegen des Beschwerdeführers noch setzt sie die fragliche Gebühr definitiv fest. Die Kostenschätzung stellt vielmehr einen Schritt auf dem Weg zur Verfahrenserledigung dar und ist deshalb als selbständig eröffnete Zwischenverfügung zu qualifizieren (vgl. Art. 5 Abs. 2 VwVG). Gemäss Art. 46 Abs. 1 VwVG sind mit Ausnahme von Entscheidungen über die Zuständigkeit und über Ausstandsbegehren (Art. 45 Abs. 1 VwVG) Zwischenverfügungen lediglich dann selbständig anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil

bewirken können (Bst. a) oder die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen würde, wodurch sich ein bedeutender Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen lässt (Art. 46 Abs. 1 VwVG). Andernfalls sind Zwischenverfügungen nur mit Beschwerde gegen die Endverfügung anfechtbar (Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 46 Abs. 2 VwVG; vgl. auch RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2014, Rz. 1070 f.).

**1.2.1** Mit dem Erfordernis des nicht wieder gutzumachenden Nachteils (vgl. Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG) wird die Voraussetzung eines schutzwürdigen Interesses an der sofortigen Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Zwischenverfügung umschrieben. Demnach liegt das Rechtsschutzinteresse im Schaden, der entstünde, wenn der Nachteil auch durch einen an sich günstigen Endentscheid nicht oder nur teilweise behoben werden könnte (vgl. BGE 140 V 321 E. 3.6; Urteile des BVGer A-5468/2014 vom 27. November 2014 E. 1.2; C-6184/2010 vom 23. Februar 2012 E. 4.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2013, Rz. 910). Der nicht wieder gutzumachende Nachteil muss nicht rechtlicher, sondern kann auch tatsächlicher Natur sein; die Beeinträchtigung schutzwürdiger tatsächlicher, insbesondere auch wirtschaftlicher Interessen genügt, sofern der Betroffene nicht nur versucht, eine Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens zu verhindern (vgl. statt vieler Urteile des BVGer A-2082/2014 vom 9. Juli 2014 E. 2.1 mit Hinweisen und A-1081/2014 vom 23. April 2014 E. 1.3 mit Hinweis; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.42 ff.; JÉRÔME CANDRIAN, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, 2013, Nr. 108-109, S. 71 f.). Er muss nicht geradezu irreparabel, jedoch von einigem Gewicht sein (vgl. Urteil des BVGer A-3043/2011 vom 15. März 2012 E. 1.2.3; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 910; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.47). Nicht erforderlich ist, dass er tatsächlich entsteht; es reicht aus, dass er entstehen bzw. nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann (vgl. Urteil des BVGer B-860/2011 vom 8. September 2011 E. 2.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 909; MARTIN KAYSER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, 2008, Art. 46 Rz. 10). Die Beweislast für das Vorliegen eines entsprechenden Nachteils trägt die beschwerdeführende Partei (vgl. BGE 125 II 620 E. 2a; Urteil des BVGer B-5436/2011 vom 5. März 2012 E. 3.4; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 909).

Die beschränkte Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen soll verhindern, dass die Beschwerdeinstanz Zwischenentscheide überprüfen muss, die

durch einen günstigen Endentscheid für die betroffene Person jeden Nachteil verlieren. Die Rechtsmittelinstanz soll sich in der Regel nur einmal mit einer Streitsache befassen und sich überdies nicht bereits in einem frühen Verfahrensstadium ohne genügend umfassende Sachverhaltskenntnis teilweise materiell festlegen müssen (BGE 135 II 30 E. 1.3.2; Urteil des BVGer A-2160/2010 vom 3. Januar 2011 E. 2.2.3 mit Hinweisen).

**1.2.2** Der Beschwerdeführer führt in Bezug auf seine Beschwerdelegitimation aus, die in Aussicht gestellten Gebühren seien exorbitant hoch und wirkten prohibitiv. Mit der Beschwerde bezwecke er klare Verhältnisse, Rechtssicherheit sowie finanzielle Planungs- und Budgetsicherheit zu schaffen. Der Nachteil manifestiere sich in finanzieller Hinsicht darin, dass die veranschlagten Fr. 16'500.00 die durchschnittlich erzielten Jahreseinnahmen des Vereins übertreffen würden. Die Basiskosten und andere Vorhaben könnten mithin nicht mehr aus diesen Einnahmen finanziert werden, womit die Wahrnehmung der Vereinsinteressen betroffen sei.

**1.2.3** Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Zwischenverfügung vom 19. März 2015 im Sinne der vorstehenden Erwägungen einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken könnte.

Würde vorliegend auf die Überprüfung der Zwischenverfügung nicht eingetreten, so bliebe das Kostendach unverändert bestehen und der Beschwerdeführer müsste damit rechnen, eine maximale Gebühr von Fr. 16'500.00 entrichten zu müssen. Mit der Offenlegung seiner beschränkten finanziellen Mittel legte der Beschwerdeführer nachvollziehbar dar, dass eine Gebühr in besagter Höhe für ihn eine schwere Belastung bedeuten würde. In der Konsequenz ist davon auszugehen, dass ihn dieses Kostenrisiko davon abhalten könnte, weiterhin an seinem Zugangsgesuch festzuhalten. Mit einem entsprechenden Rückzug entginge ihm nebst der Überprüfung seines Zugangsgesuchs jedoch auch die Möglichkeit, einen für ihn günstigen Endentscheid zu erwirken, der die Verwaltungsgebühr in seinem Sinne reduzieren könnte. Darin ist ein nicht wieder gutzumachender Nachteil zu erblicken. Die angekündigte Gebührenhöhe wirkt abschreckend und kommt einer materiellen Zugangsbeschränkung gleich. Aufgrund dieser Wirkung sah sich bereits der EDÖB veranlasst, auf den entsprechenden Schlichtungsantrag einzutreten (vgl. DEDEYAN, a.a.O., Rz. 70; Bundesamt für Justiz und Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 2013 [Umsetzung BGÖ FAQ], Ziff. 8.2.7; AMMAN/LANG, in: Passa-

delis/Rosenthal/Thür [Hrsg.], Datenschutzrecht, Handbücher für die Anwaltspraxis, 2015, Rz. 25.135). Indem vorliegend der nicht wieder gutzumachende Nachteil zu bejahen ist, kann die Überprüfung der Gebühr über das Schlichtungsverfahren hinaus in einem gerichtlichen Verfahren erfolgen. Dass der Beschwerdeführer sein Zugangsgesuch zunächst trotz Mitteilung der hohen Gebühr bestätigt hatte, bis anhin daran festhielt und einen Rückzug nicht ausdrücklich in Erwägung zog, vermag an dieser Einschätzung nichts zu ändern. Es ist nicht erforderlich, dass der Entscheid tatsächlich einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zur Folge hat. Vielmehr reicht es aus, wenn ein solcher droht beziehungsweise nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann. Auch ohne klare Absichtsbekundung seitens des Beschwerdeführers lassen die vorliegenden Umstände annehmen, ein Nichteintreten auf die Überprüfung des angefochtenen Zwischenentscheides könnte einen Rückzug des Zugangsgesuches samt nachteiliger Konsequenzen zur Folge haben. Indem der Beschwerdeführer das Gesuch bislang aufrechterhielt, konnte er überdies dessen fortwährende Behandlung sicherstellen, was mit Blick auf das Bedürfnis nach zeitgerechter Information nachvollziehbar ist.

**1.3** Da die angefochtene Verfügung somit für den Beschwerdeführer einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil im Sinne von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG nach sich ziehen könnte, der Beschwerdeführer als Verein eine beschwerdeberechtigte juristische Person ist, eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG verfügt hat und auch keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist auf die im Übrigen frist- (Art. 50 VwVG) und formgerecht (Art. 51 VwVG) eingereichte Beschwerde einzutreten.

## **2.**

**2.1** Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Bei der Überprüfung von Schätzungen nach pflichtgemäßem Ermessen auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht allgemein eine gewisse Zurückhaltung (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.162 betreffend Ermessensveranlagungen). Es nimmt eine Korrektur der Schätzung erst vor, wenn der Vorinstanz offensichtliche Fehler unterlaufen sind.

**2.2** Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Recht grundsätzlich frei an, ohne an die Anträge oder die rechtlichen Begründungen der Parteien

gebunden zu sein (Art. 62 VwVG). Von den Verfahrensbeteiligten nicht aufgeworfene Rechtsfragen werden indes nur geprüft, wenn hierzu aufgrund der Parteivorbringen oder anderer sich aus den Akten ergebender Anhaltspunkte hinreichender Anlass besteht (Urteil des BVerG A-6956/2013 vom 16. September 2014 E. 2.1 m.H.).

### **3.**

Im Folgenden ist auf die formellen Rügen einzugehen, wonach die Vorinstanz in verschiedener Hinsicht das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers verletzt haben soll.

#### **3.1**

**3.1.1** Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, die Vorinstanz habe ihm nach Erlass der Verfügung vom 19. März 2015 lediglich in eingeschränktem Masse Einsicht in die Verfahrensakten gewährt. So sei ihm am Sitz der Vorinstanz ein dünnes Aktendossier vorgelegt worden. Der Eindruck der Unvollständigkeit der damaligen Akten rühre unter anderem daher, dass dem EDÖB trotz des Vorliegens mehrerer Übersetzungsofferten lediglich eine davon zugestellt worden sei. Des Weiteren fehle bei den im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht eingereichten Akten ein detailliertes Aktenverzeichnis sowie eine E-Mail der Vorinstanz vom 22. April 2015, mit welcher der Beschwerdeführer über den Verlauf des Zugangsverfahrens informiert worden sei und woraus die EMPA als Beauftragte für die Anonymisierung der ersuchten Dokumente hervorgehe. Der darin erwähnte Auftrag an die EMPA bzw. eine diesbezügliche Bestätigung läge ebenfalls nicht bei den eingereichten Akten. Auch fehle eine Korrespondenz der Vorinstanz mit den beiden Propellerherstellern und der Pilatus sowie Unterlagen zu Sitzungen oder Besprechungen. Insbesondere sollen sich am 18. November 2014 Vertreter der Vorinstanz und der Pilatus getroffen haben, nachdem der Beschwerdeführer erstmals mit seinem Anliegen an die Vorinstanz gelangt sei. Im Übrigen sei davon auszugehen, dass die Propellerherstellerin "MT-Propeller Entwicklung GmbH" ebenfalls ein Einsichtsgesuch gestellt habe und dieses auf irgendeinem Informationsträger dokumentiert sei. Diese Umstände liessen mit überwiegender Wahrscheinlichkeit darauf schliessen, dass ihm die Vorinstanz lediglich teilweise Akteneinsicht gewährt habe. Diese Gehörsverletzung könne geheilt werden, wenn dem Gericht die vollständigen Akten eingereicht würden.

**3.1.2** Die Vorinstanz bestreitet diesen Vorwurf. Das dem Beschwerdeführer vorgelegte Dossier habe alle auch dem Bundesverwaltungsgericht zugestellten und dem Einsichtsrecht unterliegenden Vorakten enthalten. Da seither jedoch laufend neue Akten produziert und dem Geschäft zugeordnet worden seien, reiche sie mit der Duplik die gesamten aktualisierten sowie ergänzten Akten samt Verzeichnis ein. Gleichzeitig betont die Vorinstanz, dass namentlich die Akten zum verwaltungsinternen Meinungsaustausch nicht von der Aktenführungspflicht umfasst seien, da ihnen für das zu behandelnde Geschäft kein Beweischarakter zukomme. Entsprechend seien sie weder dem Beschwerdeführer zur Einsicht vorzulegen noch dem Gericht einzureichen. Anlässlich der Sitzung vom 18. November 2014 sei es nur am Rande um das Einsichtsgesuch gegangen und es liege dazu weder ein Schriftverkehr noch ein Sitzungsprotokoll vor. Dass bei den Akten an den EDÖB offenbar eine Übersetzungsofferte gefehlt habe, sei ein bedauerliches Versehen, was für seine Empfehlung jedoch unerheblich gewesen sei und das vorliegende Beschwerdeverfahren nicht betreffe. Im Übrigen treffe es nicht zu, dass andere Personen ein Zugangsgesuch gestellt hätten.

**3.1.3** Aus Sicht des Beschwerdeführers sind auch die erneut eingereichten Vorakten unvollständig. So fehlten beispielsweise nach wie vor sämtliche Unterlagen, die zum Auftrag der Vorinstanz vom 1. April 2014 an die EMPA zur Durchführung der Immissionsmessung und Lärmbeurteilung dreier Propeller geführt hätten. Wichtige informelle Gespräche und Aktennotizen dürften ihm sowie dem Gericht sodann nicht vorenthalten werden.

### **3.1.4**

**3.1.4.1** Das Recht der Parteien, in die Verfahrensakten Einsicht zu nehmen, bildet einen Teilgehalt des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) und stellt eine selbständige, allgemeine Verfahrensgarantie dar (vgl. statt vieler Urteil des BGer 2C\_387/2013 vom 17. Januar 2014 E. 4.2.1 m.w.H.). Es wird auf Gesetzebene für hängige Verfahren bei Bundesverwaltungsverfahren in Art. 26–28 VwVG noch vor den weiteren Bestimmungen zum rechtlichen Gehör (Art. 29 ff. VwVG) geregelt. Die Akteneinsicht ist Voraussetzung für die Aktenkenntnis, welche wiederum Vorbedingung einer wirksamen und sachbezogenen Ausübung des durch den Anspruch auf rechtliches Gehör gewährleisteten Äusserungsrechts während des Verfahrens darstellt (OESCHGER/WALDMANN, in: Praxiskommentar VwVG, 2009, Art. 26 Rz. 32;

KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 493). Darunter fällt auch die Möglichkeit, geeignete Beweise führen oder bezeichnen zu können.

**3.1.4.2** Die Akteneinsicht bezieht sich auf alle verfahrensbezogenen schriftlichen oder elektronischen Aufzeichnungen, die geeignet sind, Grundlage des Entscheids zu bilden. Dazu gehören also auch beigezogene Akten der Vorinstanz und anderer Behörden (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 963 ff., WALDMANN/BICKEL, in: Praxiskommentar VwVG, 2009, Art. 29 Rz. 94 f., STEPHAN C. BRUNNER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2008, Art. 26 Rz. 33; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.91). Nur wenn der Betroffene die Unterlagen einsehen kann, worauf die Behörde in ihrem Entscheid abzustellen gedenkt, kann er sich wirksam im Verfahren einbringen (BGE 132 V 387 E. 3.1; vgl. Urteil des BVGer A-1577/2012 vom 27. März 2013 E. 4.3.1 mit Hinweisen).

**3.1.4.3** Nach einer langjährigen Rechtsprechung des Bundesgerichts (vgl. statt vieler BGE 129 IV 146 E 3.3.1) sind vom Recht auf Akteneinsicht verwaltungsinterne Akten, wie beispielsweise interne Stellungnahmen, Entwürfe, Anträge, Notizen, Gutachten und Mitberichte ausgenommen. Nach neuerer und in der Lehre überwiegend vertretener Auffassung kann dagegen für die Akteneinsicht nicht der interne Charakter entscheidend sein, sondern die Eignung des Aktenstücks, den Entscheid zu beeinflussen. Die (interne oder externe) Urheberschaft des Dokuments ist weniger ausschlaggebend als die objektive Bedeutung des Aktenstücks für die entscheidenderhebliche Feststellung des Sachverhalts. Zuweilen ist es für die Betroffenen kaum möglich aufzuzeigen, dass gewisse Akten für das eigene Verfahren bedeutsam sind, ohne diese bereits gesehen zu haben. In solchen Fällen genügt es, konkrete Anhaltspunkte aufzuzeigen, dass dies zutreffen könnte (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.93 f. m.w.H.).

**3.1.4.4** Die Wahrnehmung des Akteneinsichtsrechts setzt voraus, dass die Behörde ein vollständiges Aktendossier über das Verfahren führt, um gegebenenfalls Einsicht in dieses zu gewähren und bei einem Weiterzug die Unterlagen an die Rechtsmittelinstanz weiterleiten zu können. Die Behörde hat alles in den Akten festzuhalten, was zur Sache gehört sowie entscheidungswesentlich sein kann (vgl. E. 3.1.4.3), und sie hat die Vollständigkeit der im Verfahren eingebrachten Akten sicherzustellen (vgl. BGE 138 V 218 E. 8.1.2). Da die Vorakten eine wesentliche Grundlage für die Überprüfung einer angefochtenen Verfügung bilden, ist die Vorinstanz gemäss Art. 57

Abs. 1 VwVG verpflichtet, der Beschwerdeinstanz nicht nur einzelne Aktenstücke oder Beweismittel, sondern die gesamten Vorakten vollständig auszuhändigen (vgl. Urteile des BVGer B-2986/2012 vom 21. Februar 2013 E. 3.3.1 und B-2190/2012 vom 29. Oktober 2012 E. 3.4.3; ANDRÉ MOSER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], a.a.O., Art. 57 Rz. 13; FRANK SEETHALER/KASPAR PLÜSS, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], a.a.O., Art. 57 Rz. 7).

**3.1.5** Der Beschwerdeführer nimmt unter anderem Bezug auf die unvollständige Aktenlage beim EDÖB. Sofern er damit auf die Überprüfung des stattgefundenen Schlichtungsverfahrens abzielen sollte, ist festzuhalten, dass dieses nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sein kann (vgl. Urteil des BVGer A-2186/2013 vom 14. Februar 2014 E. 1.2.4). Es ist lediglich die angefochtene Verfügung zu überprüfen. Ob dem EDÖB sämtliche Übersetzungsofferten vorgelegt wurden, ist dagegen nicht von Belang.

**3.1.6** Was die Aktenlage im Zeitpunkt der Einsichtnahme bei der Vorinstanz anbelangt, vermag der Beschwerdeführer nicht substantiiert darzulegen, inwiefern diese unvollständig gewesen sein soll. Im Folgenden ist entsprechend zu prüfen, ob der Beschwerdeführer im Rahmen des vorliegend hängigen Verfahrens sein Recht auf Akteneinsicht wirksam hätte ausüben können. Dabei stellt sich die Frage nach der Vollständigkeit der von der Vorinstanz eingereichten Vorakten.

**3.1.7** Die Vorinstanz wurde mit der Zwischenverfügung vom 7. Mai 2015 im Sinne von Art. 57 Abs. 1 VwVG aufgefordert, eine Vernehmlassung als auch die gesamten Akten nummeriert und in einem Aktenverzeichnis aufgenommen einzureichen. Mit Eingabe vom 6. Juli 2015 reichte die Vorinstanz entsprechende Unterlagen ein. Nachdem der Beschwerdeführer in seiner Replik vom 30. Juli 2015 das eingereichte Aktenverzeichnis als mangelhaft und die Akten als unvollständig beklagt hatte, reichte die Vorinstanz mit der Duplik vom 4. September 2015 Unterlagen nach. Das überarbeitete Aktenverzeichnis enthält nun eine bereinigte Nummerierung und verschafft einen detaillierteren Überblick über den Inhalt der Vorakten. So erfuhr die zuvor unter dem Aktorum "10g-10j" zusammengefasste "Nebenkorrespondenz (chronologisch)" in der neuen Darstellung des Verzeichnisses eine Aufschlüsselung nach den einzelnen E-Mails. Die gemäss Beschwerdeführer fehlende E-Mail-Korrespondenz zwischen ihm und der Vorinstanz vom 22. April 2015 betreffend den Fortgang des Zugangsverfahrens ist darin enthalten. Mit einer Kostenschätzung der EMPA vom 4. De-

zember 2014 betreffend die Anonymisierung des fraglichen Berichtes (Beilage Nr. 16a) sowie des von ihr definitiv in Rechnung gestellten Aufwandes vom 18. Juni 2015 (Beilage Nr. 16b) liegen alsdann Akten vor, die sich auf den an die EMPA erteilten Anonymisierungsauftrag beziehen. Schliesslich liegt eine E-Mail-Korrespondenz (Beilage Nr. 17b) der Vorinstanz mit der Pilatus bei den Akten. Soweit sich die vom Beschwerdeführer gerügten Mängel auf die vorerwähnten Elemente des Aktenverzeichnisses bzw. der Akten beziehen, sind diese spätestens mit den durch die Vorinstanz nachgereichten Unterlagen behoben worden. Der Vorinstanz ist nicht vorzuwerfen, wenn sie die ursprünglich vorgelegten Akten im Verlauf des Verfahrens bereinigt oder vervollständigt.

**3.1.8** Die Vorakten enthalten auch in der nachgebesserten Vorlage keine Korrespondenz der Vorinstanz mit Propellerherstellern oder Dokumente, welche Sitzungen oder Besprechungen mit Letzteren sowie der Pilatus belegen würden. Die Vorinstanz bestätigt lediglich, mit der Pilatus eine Sitzung abgehalten zu haben, ohne dass dies jedoch dokumentiert worden wäre. Das Zugangsgesuch sei bei dieser Gelegenheit zudem nur am Rande thematisiert worden. Im Übrigen ist die Behauptung des Beschwerdeführers, zwischen den besagten Stellen habe sowohl in mündlicher als auch schriftlicher Form bereits ein Austausch stattgefunden, spekulativ. Selbst wenn dem aber so wäre, stellt sich die Frage, ob entsprechende Belege zu den Akten hätten genommen und so den Weg ins vorliegende Verfahren hätten finden müssen. Wie dargelegt umfasst die Aktenführungspflicht alles, was möglicherweise entscheidungswesentlich ist. Auch wenn es für die Betroffenen schwierig darzulegen ist, dass gewisse Akten für das Verfahren bedeutsam sein könnten, müssen wenigstens konkrete Anhaltspunkte hierfür aufgezeigt werden. Dieser Voraussetzung vermögen die Vorbringen des Beschwerdeführers nicht zu genügen. Vielmehr weist dieser lediglich auf das Fehlen von Unterlagen hin, ohne jedoch darzulegen, inwiefern diese für das vorliegende Verfahren allenfalls relevant sein könnten bzw. geeignet wären, Grundlage des Entscheids betreffend Gebührenschatzung zu bilden. Dasselbe gilt auch bezüglich des Auftrages an die EMPA, der schliesslich im nachgesuchten Untersuchungsbericht mündete und gemäss Beschwerdeführer bei den Akten liegen sollte. Schliesslich bestehen an der Darstellung der Vorinstanz, dass nebst dem Beschwerdeführer weder der Propellerhersteller "MT-Propeller Entwicklung GmbH" noch andere Personen um Zugang ersucht hätten, trotz anderslautender Mutmassungen seitens des Beschwerdeführers, keine vernünftigen Zweifel. Von einer Zeugeneinvernahme von X. \_\_\_\_\_, Projektleiter bei der Vorinstanz, sind diesbezüglich keine anderen Aussagen zu erwarten, weshalb

der entsprechende Beweisantrag des Beschwerdeführers in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen ist (vgl. BGE 134 I 148 E. 5.3; 131 I 157 E. 3 m.H.). Zusammenfassend ist nicht ersichtlich, dass die Vorinstanz ihre Aktenführungspflicht verletzt haben könnte oder dem Bundesverwaltungsgericht Akten vorenthalten hätte, die entscheidenderheblich sein könnten. Demzufolge ist der Beschwerdeführer auch nicht in seinem Akteneinsichtsrecht und der wirksamen Wahrnehmung seiner Parteirechte beeinträchtigt.

## **3.2**

**3.2.1** Weiter rügt der Beschwerdeführer an verschiedener Stelle die seiner Auffassung nach ungenügende Begründung der Verfügung. Insbesondere habe sich die Vorinstanz nicht mit der Empfehlung und den Erwägungen des EDÖB sowie den gesetzlichen Möglichkeiten, die Gebühr zu reduzieren oder zu erlassen, auseinandergesetzt. Sodann sei teilweise nicht ersichtlich, wofür der geltend gemachte Stundenaufwand anfallen solle.

### **3.2.2**

**3.2.2.1** Das Verfahren auf Erlass einer Verfügung i.S.v. Art. 15 BGÖ richtet sich nach den Bestimmungen des VwVG (BHEND/SCHNEIDER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 2014 [Basler Kommentar], Art. 15 Rz. 12). Dies gilt insbesondere auch für Inhalt und Form der Verfügung. Demnach ist die Verfügung zu begründen; nach der Rechtsprechung folgt die Begründungspflicht aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör i.S.v. Art. 29 Abs. 2 BV und ergibt sich für das Verfahren vor Bundesverwaltungsbehörden unmittelbar aus Art. 35 Abs. 1 VwVG (BGE 138 I 232 E. 5.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; Urteil des BGer 2A.587/2003 vom 1. Oktober 2004 E. 10.2; vgl. zudem BHEND/SCHNEIDER, a.a.O., Art. 15 BGÖ Rz. 16).

**3.2.2.2** Die Begründung einer Verfügung besteht in der Regel aus der Darstellung des Sachverhalts und dessen anschliessender Subsumtion unter die einschlägigen Rechtsnormen. Dabei muss die Begründung einer Verfügung – im Sinne einer Minimalanforderung – jedenfalls so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über deren Tragweite Rechenschaft geben und sie sachgerecht anfechten kann. Es sind wenigstens kurz die Überlegungen zu nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 138 I 232 E. 5.1; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI,

a.a.O., Rz. 629 f.). Eine verfügende Behörde muss sich somit nicht ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen. Zudem muss die Begründung nicht zwingend in der Verfügung selbst enthalten sein; allenfalls kann auf ein anderes Schriftstück verwiesen werden, sofern dies nicht pauschal geschieht, sondern eine Auseinandersetzung damit erfolgt (UHLMANN/SCHWANK, in: Praxiskommentar VwVG, 2009, Art. 35 Rz. 13). Welchen Anforderungen eine Begründung zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen festzulegen. Die Begründungsdichte ist dabei insbesondere abhängig von der Entscheidungsfreiheit der Behörde, der Eingriffsintensität des Entscheids sowie der Komplexität des Sachverhalts und der sich stellenden Rechtsfragen (BGE 129 I 232 E. 3.3; Urteil des BVGer A-1239/2012 vom 18. Dezember 2013 E. 4.2).

**3.2.3** In der angefochtenen Verfügung legt die Vorinstanz dar, auf welche gesetzlichen Grundlagen sich die voraussichtliche Gebühr abstütze und weshalb deren Höhe mutmasslich Fr. 16'500.00 betrage. Die ihr zugrunde liegenden Aufwandpositionen sind einzeln ausgewiesen und der jeweilige Stundenaufwand lässt sich unter Einbezug der detaillierten Kostenaufstellung im Schreiben der Vorinstanz vom 6. Dezember 2014 eindeutig zuordnen. Zudem erklärt die Vorinstanz, weshalb die verschiedenen Bearbeitungsschritte aus ihrer Sicht notwendig seien und mit einem entsprechenden Stundenaufwand zu Buche schlagen würden. Insbesondere erläutert sie auch, weshalb die Anhörung der Gegenparteien der Vertraulichkeitsabkommen sowie die Übersetzung des EMPA-Berichtes erforderlich seien. Die Vorinstanz bekräftigt mit der erlassenen Verfügung ihren ursprünglichen Standpunkt, die Gebühr ausschliesslich nach Massgabe des ihr entstandenen Aufwandes sowie ihrer Auslagen zu bemessen. Die so errechnete und veranschlagte Gesamtsumme erscheint ihr als angemessen. Indem sie die Gebühr weder zu reduzieren noch zu erlassen gedenkt, verneint sie offenbar die hierfür erforderlichen Voraussetzungen. Der Begründung der Vorinstanz liegen über weite Strecken selbige Elemente zugrunde, die auch der EDÖB in seiner Empfehlung aufgriff. Auch ohne explizite Bezugnahme erfolgte somit eine Auseinandersetzung mit den Erwägungen des EDÖB, wobei die davon abweichenden Standpunkte der Vorinstanz und die Gründe hierfür ausreichend deutlich werden. Aus den Darlegungen der Vorinstanz geht insgesamt hervor, auf welche Grundlagen und Überlegungen sie ihren Entscheid stützte. Die angefochtene Verfügung erfüllt die Anforderungen von Art. 35 VwVG. Der Beschwerdeführer war entsprechend in der Lage, die geltend gemachte Gebühr mit seiner Beschwerde in sachgerechter Weise in Frage zu stellen. Der Vorinstanz ist

kein Verstoss gegen die Begründungspflicht anzulasten. Es liegt somit insgesamt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs oder einer der aus diesem Recht abzuleitenden Pflichten der Vorinstanz vor.

#### **4.**

Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ), damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden (BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2011/52 E. 3; Urteil des BVGer A-1784/2014 vom 30. April 2015 E. 3.1). Zu diesem Zweck statuiert das BGÖ das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt und gewährt einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ; vgl. BGE 136 II 399 E. 2.1 mit Hinweisen; MAHON/GONIN, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, 2008 [Handkommentar BGÖ], Art. 6 Rz. 11 ff.). Vorab ist zu prüfen, ob das streitbetreffende Zugangsgesuch in den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des BGÖ fällt (E. 4.1) und sich auf ein amtliches Dokument bezieht (E. 4.2).

**4.1** Der Beschwerdeführer hat sein Zugangsgesuch bei der armasuisse bzw. dem Bundesamt für Rüstung eingereicht. Dieses ist eine Verwaltungseinheit der zentralen Bundesverwaltung (vgl. E. 1.3) und untersteht somit in persönlicher Hinsicht dem BGÖ (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ i.V.m. Art. 2 Abs. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [RVOG, SR 172.010] und Art. 7 Abs.1 Bst. d sowie Anhang 1 Ziff. IV 1.5 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV, SR 172.010.1]; CHRISTA STAMM-PFISTER, Basler Kommentar, Art. 2 Rz. 1 und 4f.). Dasselbe gilt hinsichtlich des sachlichen Geltungsbereichs: Eine besondere Verfahrensart im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1-6 BGÖ, bei welcher das Öffentlichkeitsgesetz keine Anwendung fände, ist nicht auszumachen. Auch ein Vorbehalt von Spezialbestimmungen im Sinne von Art. 4 BGÖ ist nicht gegeben.

**4.2** Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ bezieht sich nur – aber immerhin – auf amtliche Dokumente. Ein amtliches Dokument ist gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist (Bst. a), sich im Besitz einer Behörde befindet von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist (Bst. b) und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Bst. c;

eingehend: Urteil des BVGer A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 5). Der EMPA-Bericht und die Vertraulichkeitsabkommen erfüllen diese Voraussetzungen ohne Weiteres, da insbesondere auch Dokumente, welche die Behörde von Dritten erhalten hat oder im Zusammenhang mit privatrechtlichen Verträgen der Verwaltung stehen, vom Gesetz erfasst sind (KURT NUSPLIGER, Handkommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 18 und 21). Der angegriffene Zugang bezieht sich demnach auf amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ. Zusammenfassend ergibt sich, dass für die Auskunftserteilung im vorliegenden Fall die Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes anzuwenden sind. Nachfolgend ist zu prüfen, ob die von der Vorinstanz in Aussicht gestellte Gebühr rechtmässig ist.

## 5.

**5.1** Nach Art. 17 Abs. 1 BGÖ wird für den Zugang zu amtlichen Dokumenten in der Regel eine Gebühr erhoben. Mit diesem Grundsatz wurde ein gewisses Gegengewicht zum voraussetzungslosen Zugang geschaffen und dem öffentlichen Interesse an einer zweckmässigen und rationellen Verwaltung Rechnung getragen. Die Kostengünstigkeit des Zugangs zu amtlichen Dokumenten ist andererseits, neben der Einfachheit und der Schnelligkeit des Verfahrens, ein Schlüsselement des Öffentlichkeitsprinzips. Zwar steht die Verwaltung heute unter grossem Druck zu wirtschaftlichem Arbeiten. Dieser Aspekt darf aber den Zugang zu Dokumenten nicht wesentlich beeinträchtigen (Botschaft zum Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 [Botschaft zum BGÖ], S. 2026 f.). Daher werden keine Gebühren erhoben, wenn die Bearbeitung eines Gesuches einen geringen Aufwand erfordert (Abs. 2 Bst. a), für Schlichtungsverfahren gemäss Art. 13 (Abs. 2 Bst. b) und für Verfahren auf Erlass einer Verfügung gemäss Art. 15 (Abs. 2 Bst. c). Die Gebühr bemisst sich nach dem verursachten Aufwand, wobei der Bundesrat ermächtigt ist, die Einzelheiten und den Gebührentarif festzulegen (Art. 17 Abs. 3 BGÖ). Dies hat er mit Erlass der VBGÖ und im Speziellen deren Art. 14-16 sowie dem Anhang 1 getan. Soweit die VBGÖ keine besonderen Regelungen enthält (Art. 14 VBGÖ), gelten im Übrigen die Bestimmungen der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV, SR 172.041.1). Im Zusammenhang mit der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips sind insbesondere die nachstehenden Bestimmungen der AllgGebV anwendbar (vgl. Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zum VBGÖ, 2006 [Erläuterungen VBGÖ], Art. 14 Ziff. 6.1; Umsetzung BGÖ FAQ, Ziff. 8.2.1): Gebührenpflicht (Art. 2), Verzicht auf Gebührenerhebung bei überwiegendem öffentlichen Interessen (Art. 3 Abs. 1

und 2 Bst. a), Auslagen (Art. 6), Vorschuss und Vorauszahlung (Art. 10), Fälligkeit (Art. 12), Stundung, Herabsetzung und Erlass (Art. 13) sowie Verjährung (Art. 14). Ferner können die Behörden eigene Weisungen zur Gebührenerhebung im Zusammenhang mit Zugangsgesuchen erlassen (DEDEYAN, a.a.O., Rz. 8). Die Generalsekretärenkonferenz erliess in diesem Sinne am 24. November 2013 Empfehlungen über die Erhebung der Gebühren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten (Empfehlungen der Generalsekretärenkonferenz).

**5.2** Als Kausalgebühr hat sich die Höhe der Zugangsgebühr grundsätzlich nach den Prinzipien der Kostendeckung und der Äquivalenz zu richten. Nach Ersterem dürfen die Gesamteingänge an Gebühren den Gesamtaufwand des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen. Das Äquivalenzprinzip verlangt in Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips, dass die Höhe der Gebühr im Einzelfall nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss. Der Wert der Leistung bemisst sich dabei entweder nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den die Leistung für den Abgabepflichtigen hat, oder nach dem Kostenaufwand im Einzelfall im Verhältnis zum Gesamtaufwand des Verwaltungszweiges. Gebühren sollen nach sachlich vertretbaren und wirklichkeitsnahen Kriterien bemessen sein (BGE 132 II 371 E. 2.1; 130 III 225 E. 2.3; Urteile des BVGer A-3593/2014 vom 13. April 2015 E. 4.3; A-1175/2011 vom 28. März 2012 E. 5.2.2; A-4903/2010 vom 17. März 2011 E. 5.1 und 5.2; DANIELA WYSS, Kausalabgaben, Diss. Bern 2009, S. 88 f.). In der Lehre wird zu diesen Prinzipien die Meinung vertreten, sie würden die Zugangsgebühr nicht effektiv begrenzen, da weder der Gesamtaufwand des Verwaltungszweigs, ein Marktwert noch ein individueller Nutzen des im öffentlichen Interesse gewährten Zugangs ermittelbar sei. Ausserdem sei das Äquivalenzprinzip nur modifiziert anwendbar, da mit Blick auf den Zweck des BGÖ die Gewährung eines kostengünstigen Zugangs gegenüber dem Interesse an der Deckung der Verwaltungskosten Vorrang habe. Mit Rücksicht auf die praktische Wirksamkeit des Zugangsrechts sei die Erhebung einer niedrigen Gebühr angezeigt, auch wenn der Verwaltungsaufwand objektiv eine höhere Gebühr rechtfertige (DEDEYAN/GOTSCHEV, Basler Kommentar, Art. 17 Rz. 14 ff.; DEDEYAN, a.a.O., Rz. 55 ff. m.w.H.).

**5.3** Der vom Beschwerdeführer begehrte Zugang ist nach dem Gesagten grundsätzlich gebührenpflichtig. Da die Vorinstanz zudem von einer Zugangsgebühr von über Fr. 100.00 ausgeht, unterrichtete sie den Beschwerdeführer im Sinne von Art. 16 VBGÖ über deren voraussichtliche Höhe.

Der entsprechenden Information liegt eine Kostenschätzung zugrunde, die naturgemäss provisorischen Charakter aufweist und sich auf gewisse Annahmen abstützen muss. Diesem Umstand ist bei der Überprüfung der mutmasslichen Gebühr insbesondere mit Blick auf die quantitativen Annahmen Rechnung zu tragen. Das Bundesverwaltungsgericht prüft vorliegend, ob der Vorinstanz bei ihrer Kostenschätzung offensichtlich Fehler unterlaufen sind (vgl. E. 2.1). Die definitive Veranlagung der Gebühr wird mit dem Abschluss des Zugangsverfahrens ergehen und ist nicht vorwegzunehmen.

**5.4** Für die Festsetzung der Gebühr muss die Behörde die durch die Erledigung des Zugangsgesuchs entstehenden Kosten berechnen. Nach dem Gebührentarif in Anhang 1 der VBGÖ ist hierbei der für die Prüfung und Vorbereitung der amtlichen Dokumente aufgewendete Arbeitsaufwand massgeblich, wobei ein Stundenansatz von Fr. 100.00 vorgesehen ist. Für die Reproduktion fallen überdies von Anzahl und Form der Kopien abhängige Kosten an. Gebührenpflichtig sind ferner gewisse Auslagen (Art. 14 VBGÖ i.V.m. Art. 6 Abs. 2 Bst. a-d AllgGebV). Die Vorinstanz legt ihrer Kostenschätzung die folgenden Aufwandpositionen zugrunde: Aufwand der EMPA für die Bearbeitung bzw. Schwärzung des EMPA-Berichts, Aufwand der Vorinstanz für die Lektüre, Prüfung und Bearbeitung des EMPA-Berichts sowie der Vertraulichkeitsabkommen, Aufwand der Vorinstanz für die Anhörung der betroffenen Gegenparteien der Vertraulichkeitsabkommen, Auslagen für den beigezogenen Übersetzungsdienst. Mit der Berücksichtigung von Zeit- und Sachaufwand erfolgt die Bemessung der Gebühr nach wirklichkeitsnahen Kriterien und steht damit grundsätzlich im Einklang mit dem Äquivalenzprinzip. Allerdings gilt es – mit der erwähnten Zurückhaltung (E. 2.1) – zu prüfen, ob die einzelnen Aufwandpositionen vom Gebührentarif abgedeckt und unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit und des Willkürverbots als notwendig zu erachten sind und damit zu Recht der Kostenschätzung zugrunde liegen.

## **6.**

**6.1** Der Beschwerdeführer vertritt den Standpunkt, die Anhörung von Dritten wie auch die Übersetzung des EMPA-Berichtes entbehren einer Rechtsgrundlage und seien nicht erforderlich. Das interessierende Dokument betreffe lediglich akustische Immissionsmessungen und subjektive Lärmbeurteilungen dreier Propellerausführungen und nicht technische Daten, die als Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse den Ausnah-

metatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ erfüllen oder von den Vertraulichkeitsabkommen erfasst sein könnten. Ebenso bestreitet der Beschwerdeführer, dass mit dem EMPA-Bericht geheim zuhaltende Informationen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ vermittelt werden könnten. Die Anhörung könne ferner unterbleiben, da die Vorinstanz und nicht die Propellerhersteller oder die Pilatus den Auftrag an die EMPA erteilt hätten.

**6.2** Die Vorinstanz wendet ein, die Anhörung der betroffenen Dritten sei vorliegend erforderlich, da die Vertraulichkeitsabkommen zwischen der Vorinstanz, der Pilatus und den Propellerherstellern explizit im Hinblick auf das Projekt "Lärmreduktion PC-21" abgeschlossen worden seien. Als geschützte vertrauliche Information würden sodann auch technische Daten und damit insbesondere die Ergebnisse der akustischen Immissionsmessungen und Feldversuche gelten. Damit seien die Ausnahmebestimmungen nach Art. 7 Abs. 1 Bst. g und h BGÖ einschlägig. Vor einer allfälligen Veröffentlichung seien die Gegenparteien der Abkommen entsprechend zu konsultieren. Überdies enthalte der EMPA-Bericht Messresultate und Schlussfolgerungen, welche den Propellerherstellern zugeordnet werden könnten und damit Personendaten gemäss Art. 3 Bst. a des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) darstellen, die nach Möglichkeit zu anonymisieren seien. Geschehe dies nicht, seien die betroffenen Personen stattdessen anzuhören. Zusammenfassend stünden nicht nur Personendaten Dritter, sondern auch Geheimhaltungspflichtige Sachinformationen im Raum, weshalb die Anhörung über Art. 11 Abs. 1 BGÖ hinausgehe und in Anbetracht der Risiken einer Verletzung der Vertraulichkeitsabkommen zwingend sei. Als unerlässliche Vorarbeit hierfür müsse der EMPA-Bericht in Englisch übersetzt werden. Die Gegenparteien hätten diesen noch nicht gesehen und die Verträge betreffend die Vertraulichkeit seien in Englisch abgefasst worden. Ferner sei eine Propellerherstellerin in den USA ansässig und Schiedsverfahren müssten ebenfalls in besagter Sprache abgehalten werden. Die Übersetzungskosten seien dem Beschwerdeführer als Auslage anzulasten.

### **6.3**

**6.3.1** Als gebührenpflichtiger Aufwand im Sinne von Anhang 1 der VBGÖ steht die Prüfung der amtlichen Dokumente bezüglich allfälliger Geheimhaltungsinteressen und die damit zusammenhängende Kommunikation mit Dritten im Vordergrund (Umsetzung BGÖ FAQ, Ziff. 8.2.3; Botschaft zum BGÖ, S. 2005, 2016 und 2027; Empfehlungen der Generalsekretärenkonferenz, 2. Abschnitt Ziff. 5 Abs. 1 Bst. b; Urteil des BVGer A-6738/2014 vom

23. September 2015 E. 5.4.3; DEDEYAN, a.a.O. Rz. 13 m.H. und 19). Solche Interessen Dritter könnten sich vorliegend einerseits aus den Vertraulichkeitsabkommen und andererseits aufgrund des Inhaltes des EMPA-Berichtes, der sich möglicherweise auf Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse bezieht, ergeben. Damit sich ein diesbezüglicher Überprüfungsaufwand rechtfertigt, muss eine gewisse Wahrscheinlichkeit für das Vorliegen von Ausnahmetatbeständen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g und h BGÖ genügen. Diesen Nachweis vermag die Vorinstanz mit ihren Vorbringen und der Bezugnahme auf den Inhalt des EMPA-Berichts sowie der Vertraulichkeitsabkommen zu erbringen. Anders als dies der Beschwerdeführer vorbringt, kann nicht per se ausgeschlossen werden, dass die Lärmmessungen bzw. -beurteilungen schutzwürdigen Geheimnischarakter gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ aufweisen und mit den Vertraulichkeitsabkommen die Geheimhaltung von Informationen im EMPA-Bericht im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ zugesichert wurde.

**6.3.2** Eine weitere Grundlage zur Anhörung der Propellerhersteller ist in Art. 11 BGÖ zu erblicken. Enthält das interessierende amtliche Dokument demnach Personendaten und zieht die Behörde die Gewährung des Zugangs in Betracht, so hat diese den betroffenen Personen Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen. Der verwendete Begriff "Personendaten" deckt sich mit der weit gefassten Definition in Art. 3 Bst. a DSGVO, wonach alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen, darunter fallen (Botschaft zum BGÖ, S. 2016; BHEND/SCHNEIDER, a.a.O., Art. 11 Rz. 3). Da der EMPA-Bericht die Lärmimmissionen von Propellern bestimmter, dem Beschwerdeführer bekannter Hersteller zum Gegenstand hat, erfüllen diese Informationen die Qualität von Personendaten. Daraus folgt, dass sich unabhängig von der Frage, ob die Ausnahmebestimmungen gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. h und g BGÖ einschlägig sein könnten, eine Anhörung aufdrängt. Eine solche lässt sich auch nicht mit Blick auf die vorgesehene Anonymisierung von Personendaten im Sinne von Art. 9 Abs.1 BGÖ vermeiden, da diese nicht möglich ist, wenn spezifisch nach dem Zugang zu Personendaten ersucht wird, wie dies vorliegend geschehen ist. Selbst wenn unter Wahrung des begehrten Informationsgehalts eine gewisse Anonymisierung möglich sein sollte, könnten wohl anhand der verbleibenden Informationen Rückschlüsse auf die Propellerhersteller gezogen werden. Eine Anhörung der betroffenen Dritten erscheint somit in mehrfacher Hinsicht als angezeigt. Aus dem Gesagten erhellt zudem, dass sich das entsprechende Erfordernis aus dem Inhalt der interessierenden amtlichen Dokumente ergibt. Nicht von Belang ist dagegen, wer

den Auftrag für die Ausarbeitung des EMPA-Berichtes erteilt hat. Die Kosten, die der Vorinstanz durch die Anhörung der Propellerhersteller und übrigen Vertragspartner erwachsen, können unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägungen (E. 6.4) dem Beschwerdeführer auferlegt und folglich auch der Kostenschätzung zugrunde gelegt werden.

**6.4** Das Recht auf Stellungnahme bedeutet, dass die betroffene Person ihre Meinung zum Zugangsgesuch äussern darf. Das Anhörungsrecht ist jedoch beschränkt auf den Zugang zu ihren Personendaten und betrifft nicht das Zugangsgesuch generell. Dazu sind ihr die für die Stellungnahme relevanten Informationen mitzuteilen. Für die Wahrnehmung des Anhörungsrechts muss die angehörte Person das vom Zugangsgesuch betroffene amtliche Dokument kennen (BHEND/SCHNEIDER, a.a.O. Art. 11 Rz. 9). Demzufolge hat die Vorinstanz den Gegenparteien im Rahmen der Anhörung den EMPA-Bericht vorzulegen. Ob hierzu eine englische Übersetzung erforderlich ist (E. 6.5.1) und wer gegebenenfalls für die dadurch entstehenden Kosten aufzukommen hat (E. 6.5.2), ist Gegenstand der nachfolgenden Erwägungen.

## **6.5**

**6.5.1** Indem die Vertraulichkeitsabkommen in Englisch abgeschlossen wurden, Schiedsverfahren in selbiger Sprache abzuhalten wären und eine Propellerherstellerin ihren Sitz in den USA hat, bringt die Vorinstanz überzeugende Gründe für die Übersetzung des EMPA-Berichts vor. Es fehlt im Übrigen an Anhaltspunkten, wonach die Gegenparteien bei anderer Gelegenheit vom Inhalt des EMPA-Berichtes bereits Kenntnis erlangt haben könnten. Ausgehend davon stellt sich die Frage, ob die Übersetzungskosten unter den gebührenpflichtigen Aufwand der Anhörung zu subsumieren sind und dem Beschwerdeführer als Auslage überwältzt werden können oder ob sie die Vorinstanz zu übernehmen hat.

**6.5.2** Auch wenn bei der Konzeption der Gebührenordnung zum Öffentlichkeitsgesetz das Verursacherprinzip in angemessenem Rahmen zu berücksichtigen ist, hegen der Beschwerdeführer und der EDÖB zu Recht Zweifel an der von der Vorinstanz beabsichtigten Kostenaufgabe. Die Vertraulichkeitsabkommen, welche die Vorinstanz, ein Ingenieurbüro und die Pilatus mit zwei Propellerherstellern abgeschlossen haben, beziehen sich auf den gegenseitigen Austausch von betriebsinternen Informationen, der mit Blick auf das Projekt "Lärmreduktion Propeller PC-21" stattfand. Sie regeln insbesondere die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien im Umgang mit

erhaltenen, vertraulichen Informationen. Wenn in den EMPA-Bericht entsprechende Informationen eingeflossen sind und nun die Preisgabe an die Öffentlichkeit und damit ein Vertragsbruch droht, so ist die Vorinstanz vertraglich gehalten, zur Beilegung des Konflikts an die Vertragsparteien und insbesondere auch die Propellerhersteller zu gelangen. Damit die Vertragspartei aus den USA hierbei die möglichen Auswirkungen auf das Vertraulichkeitsabkommen einschätzen kann, ist die Vorlage einer Übersetzung des EMPA-Berichts wohl unerlässlich. Das Zugangsgesuch bedingt somit auch aus vertraglichen Gründen eine Anhörung der Vertragsparteien sowie die Vorlage des EMPA-Berichtes in Englisch. Indem die Vorinstanz wissentlich und willentlich diese vertragliche Pflicht einging, rechtfertigt es sich, ihr die Kosten für die Übersetzung zu übertragen. Dies gilt umso mehr, als davon auszugehen ist, dass die Vertragsparteien einander Rechenschaft über den Umgang mit erhaltenen Daten ablegen müssen und den Gegenparteien der Vorinstanz damit unabhängig vom vorliegenden Konflikt Einblick in den EMPA-Bericht zu gewähren ist.

Gegen die Tragung der Kosten für die Übersetzung durch den Beschwerdeführer spricht ferner die Regelung zur Unterstützungspflicht der um Zugang ersuchten Behörde. Gemäss Art. 3 Abs. 3 VBGÖ ist die Behörde nicht verpflichtet, amtliche Dokumente für die Einsichtnahme nach dem Öffentlichkeitsgesetz zu übersetzen; auch nicht in eine Amtssprache (vgl. MAHON/GONIN, a.a.O., Art. 6 Rz. 43). Indem der Behörde somit unabhängig vom sprachlichen Vermögen des Gesuchstellers ein Aufwand bzw. eine Unterstützungspflicht erlassen wird, darf im Gegenzug erwartet werden, dass eine ausnahmsweise für die Anhörung von Dritten erforderliche Übersetzung nicht zulasten des Gesuchstellers geht.

**6.6** Zusammenfassend spricht sich die Vorinstanz zu Recht für die Anhörung von Dritten als auch die Übersetzung des EMPA-Berichtes aus. Dem Beschwerdeführer können jedoch nur die Kosten für die Anhörung selber und nicht die Übersetzung als Vorarbeit hierzu überwältzt werden. Insoweit liegt ein offensichtlicher Fehler bei der Kostenschätzung vor, der zu korrigieren ist. Die Vorinstanz legt in ihrer angefochtenen Verfügung dar, dass die Übersetzung Fr. 4'000.00 bis Fr. 8'000.00 kosten wird. Entsprechend hat sie bei ihrem Kostendach Fr. 8'000.00 berücksichtigt, da sie von Gesamtkosten von Fr. 16'500.00 sowie von 85 Stunden Aufwand à Fr. 100.00 ausgeht. Von der Gesamtkostenschätzung ist somit der für die Übersetzung veranschlagte Betrag von Fr. 8'000.00 in Abzug zu bringen.

**7.**

**7.1** Der Beschwerdeführer erachtet es des Weiteren als äusserst fraglich, dass ausgerechnet die EMPA als Auftragsnehmerin und Erstellerin des EMPA-Berichts für die Vorinstanz einen Schwärzungsvorschlag ausarbeiten soll. Sollten Personendaten überhaupt zu anonymisieren sein, so sei die Vorinstanz durchaus selber in der Lage, dies durch die elektronische Abfrage von relevanten Begriffen zu bewerkstelligen.

**7.2** Zu den gebührenpflichtigen Vorbereitungshandlungen gehören das Einschwärzen von geheim beurteilten Passagen und die Anonymisierung von Personendaten. Der Aufwand für die Anonymisierung umfasst nicht nur die Löschung konkreter Namen und Bezeichnungen, sondern die Prüfung aller Dokumente Satz für Satz auf die Frage hin, ob aus dem Kontext auf Dritte geschlossen werden kann. Denn nach der Rechtsprechung rechtfertigt die Gefahr, dass dank elektronischer Suche im Internet schon mittels weniger Informationen auf Dritte geschlossen werden kann, selbst bei einer geringen Anzahl vorgenommener Anonymisierungen eine höhere Gebühr (Umsetzung BGÖ FAQ, Ziff. 8.2.3; Botschaft zum BGÖ, S. 2005, 2016 und 2027; DEDEYAN, a.a.O., Rz. 14 m.H.; Urteil des BVerfG A-1200/2012 vom 27. November 2012 E. 4.3.2.3).

**7.3** Wie vorstehend ausgeführt (E. 6.3.1), beinhaltet der EMPA-Bericht Personendaten und mit erheblicher Wahrscheinlichkeit auch geheim zu haltende Informationen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g und h BGÖ. Um diese Daten zu eruieren ist ein nicht zu unterschätzender Aufwand erforderlich, der sich nicht lediglich auf die Suche nach Begrifflichkeiten beschränkt, sondern eine gründliche Durchleuchtung des EMPA-Berichts bedingt. Die EMPA dürfte zur entsprechenden Überprüfung am geeignetsten sein. Als Verfasserin sind ihr die besten Kenntnisse des EMPA-Berichts wie auch das nötige fachliche Wissen zu attestieren. Der Vorinstanz ist nicht vorzuwerfen, dass sie diese Aufgabe nicht selber erfüllen möchte, da Behörden befugt sind, soweit nötig externe Spezialisten zur Prüfung von Dokumenten beizuziehen und die entstehenden Kosten als Auslagen zu verrechnen (Art. 14 VBGÖ i.V.m. Art. 6 Abs. 2 Bst. a AllgGebV; vgl. DEDEYAN, a.a.O., Rz. 17). Der durch die Vorinstanz auf 20 Stunden bzw. Fr. 2'000.00 geschätzte Aufwand des EMPA erscheint vor diesem Hintergrund nicht als übermässig bzw. liegt innerhalb des Ermessensspielraums der Vorinstanz.

## **8.**

Der Beschwerdeführer ist generell der Auffassung, die Vorinstanz würde für ihren eigenen Aufwand von einer zu hohen Anzahl Stunden ausgehen.

**8.1** Bei einer nach Zeitaufwand zu erhebenden Gebühr ist zu prüfen, ob der kostenpflichtigen Partei angemessen viele Stunden verrechnet werden (vgl. Urteile des BVGer A-3593/2014 vom 13. April 2015 E. 4.4; A-3885/2014 vom 19. Februar 2015 E. 5.1; A-514/2013 vom 15. Dezember 2014 E. 6.6). Da die Vorinstanz ihren Stundenaufwand vorliegend erst abgeschätzt hat und dieser damit noch nicht definitiv feststeht, können die getroffenen Annahmen – wie bereits mehrfach erwähnt (vgl. E. 5.3) – nur zurückhaltend auf ihre Angemessenheit hin überprüft werden.

**8.2** Für die Anhörung von Dritten (vgl. E. 6) rechnet die Vorinstanz mit einem Aufwand von 23 Stunden. Wie dargelegt (E. 6.3), zieht die Vorinstanz zu Recht die Anhörung der Propellerhersteller sowie der übrigen Vertragsparteien der Vertraulichkeitsabkommen in Betracht. Sie sollen sich zum EMPA-Bericht und seiner allfälligen Veröffentlichung äussern können. Angesichts des Umfangs des EMPA-Berichts und der Anzahl anzuhörender Personen ist der mutmassliche Zeitbedarf nicht als übermässig zu betrachten.

**8.3** Weitere 38.5 Arbeitsstunden sollen gemäss Vorinstanz für die Lektüre der Dokumente sowie interne Abklärungen durch diverse Fachpersonen wie Öffentlichkeitsberater, Juristen und Fachleute der Kommunikation und der betroffenen Bereiche anfallen. Vorab ist festzuhalten, dass solche Aufwände im Gebührentarif der VBGÖ eine rechtliche Grundlage finden (Umsetzung BGÖ FAQ, Ziff. 8.2.3; Empfehlungen der Generalsekretärenkonferenz, 2. Abschnitt, Ziff. 5 Abs. 1 Bst. c). Mit Blick auf die Seitenzahl des EMPA-Berichts und die Vielzahl involvierter Stellen und Personen liegt auch diese Schätzung innerhalb des Ermessensspielraumes der Vorinstanz.

**8.4** Von den für die Prüfung der Vertraulichkeitsabkommen veranschlagten 3.5 Stunden entfallen 2 Stunden auf die Anhörung von Dritten. Da wiederum alle Vertragsparteien konsultiert werden müssen, ist auch diese Schätzung des Aufwandes nicht zu beanstanden. Der vom Beschwerdeführer angeführte durchschnittliche Aufwand in Minuten je zu prüfende Seite ist alsdann wenig aussagekräftig, da sich vorliegend mehrere Personen und Stellen mit der Überprüfung zu befassen haben bzw. in diese einzubeziehen sind. Ein vernünftiger Vergleich zu anderen Zugangsgebühren lässt sich anhand dieser Kennzahl jedenfalls nicht ziehen.

**8.5** Insgesamt erachtet das Bundesverwaltungsgericht die Schätzung des Aufwandes auf 65 Stunden bzw. Fr. 6'500.00 als rechtmässig. Dennoch ist

die Vorinstanz bei der Bearbeitung des Gesuchs gehalten, die tatsächlichen Kosten möglichst tief bzw. unter der Schätzung zu halten. Das Interesse nach einer rationellen und effektiven Verwaltung schlägt sich einerseits wohl in der Gebührenregelung nieder, womit ein Mehraufwand der Verwaltung verhindert und damit die Kostenneutralität des Öffentlichkeitsprinzips gewährleistet werden soll (vgl. DEDEYAN, a.a.O., Rz. 2). Andererseits dürfen aber auch nur Kosten für Vorgänge erhoben werden, die diesen Grundsätzen entsprechen. Die Behörde hat die Pflicht, zur Wirksamkeit des Öffentlichkeitsprinzips beizutragen. Dazu gehören Massnahmen, welche die Bearbeitungszeit senken und die Abläufe rationalisieren, damit ein möglichst geringer Aufwand und kostengünstiger Zugang die Regel ist. Abweichungen davon sollen die rechtfertigungsbedürftige Ausnahme bleiben (DEDEYAN, a.a.O., Rz. 26; HERBERT BURKERT, Handkommentar BGÖ, Art. 17 Rz. 34).

## 9.

Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, aufgrund der geografisch weit verbreiteten Betroffenheit durch die Lärmimmissionen der PC-21 bestehe zweifelsohne ein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zu den interessierenden Dokumenten, weshalb im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Bst. a AllgGebV auf die Erhebung einer Gebühr gänzlich zu verzichten sei.

**9.1** Art. 17 Abs. 2 BGÖ bzw. Art. 15 VBGÖ sehen verschiedene Gründe vor, weshalb eine Gebühr ausnahmsweise erlassen bzw. reduziert werden kann (vgl. E. 5.1). Vorliegend ist nicht ersichtlich, dass ein solcher Tatbestand erfüllt sein könnte. Mit Blick auf die materielle Beurteilung des Zugangsgesuchs und ohne dieser vorzugreifen, ist jedoch auf Art. 15 Abs. 3 VBGÖ hinzuweisen. Diese Bestimmung ist mit identischem Wortlaut im 4. Abschnitt Ziff. 13 der Empfehlungen der Generalsekretärenkonferenz wiedergegeben und räumt der Behörde die Möglichkeit ein, auf die Gebührenerhebung zu verzichten oder die Gebühr zu reduzieren, wenn sie das Zugangsgesuch ablehnt oder den Zugang nur teilweise gewährt. Die Vorinstanz hat gegebenenfalls von diesem Ermessen Gebrauch zu machen (vgl. DEDEYAN, a.a.O., Rz. 40 ff.). Indem überdies vorgesehen ist, dass für den Zugang zu amtlichen Dokumenten "in der Regel" eine Gebühr zu erheben ist, wird deutlich, dass der Behörde bei der Festsetzung einer Gebühr generell ein erheblicher Ermessensspielraum zukommt. Die Ausnahmen von der Gebührenpflicht gemäss Gesetz und Verordnung sind nicht abschliessend. Die Vorinstanz kann folglich weitere Umstände berücksichtigen und hat beispielsweise auch einen Verzicht gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. a AllgGebV in Verbindung mit Art. 14 VBGÖ in Betracht zu ziehen, wie

dies der Beschwerdeführer propagiert (vgl. E. 6.1; DEDEYAN, a.a.O., Rz. 46 ff.; DEDEYAN/GOTSCHEV, a.a.O., Art. 17 Rz. 6 und 12; Bundesamt für Justiz, Erläuterungen VBGÖ, Ziff. 6.2).

**9.2** Die Parteien tragen bereits im Rahmen des vorliegenden Verfahrens ihre gegenläufigen Standpunkte bezüglich des Vorliegens der Voraussetzungen für einen Gebührenverzicht im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Bst. a Allg-GebV vor. Da ein derartiger Erlass eine umfassende Würdigung der Umstände bedingt, ist dieser nicht im Rahmen der streitgegenständlichen Kostenschätzung in Erwägung zu ziehen und dieser zugrunde zu legen. Auf die entsprechenden Vorbringen der Parteien ist folglich nicht weiter einzugehen. Die Vorinstanz ist jedoch gehalten, zusammen mit der abschließenden materiellen Beurteilung des Zugangsgesuchs ihren erheblichen Ermessensspielraum bei der Festsetzung der Zugangsgebühr pflichtgemäss auszuüben. Sie darf dabei insbesondere den Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsprinzips nicht aus den Augen verlieren (Umsetzung BGÖ FAQ, Ziff. 8.2.1; DEDEYAN, a.a.O., Rz. 11 und 47; HERBERT BURKERT, a.a.O., Art. 17 Rz. 6 und 10; Urteile des BVerfG A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.4.4; A-1200/2012 vom 27. November 2012 E. 3.6).

## **10.**

Die von der Vorinstanz auf insgesamt Fr. 16'500.00 geschätzte Gebühr ist unter Abzug des Kostenanteils für die Übersetzung in der Höhe von Fr. 8'000.00 neu auf Fr. 8'500.00 festzusetzen (vgl. E. 6.6). Dieser Betrag fungiert als Obergrenze. Dispositiv-Ziff. 1 Bst. d der Verfügung der Vorinstanz vom 19. März 2015, welche die Auslagen für die Übersetzung als gebührenwirksame Aufwandposition festlegt, ist entsprechend aufzuheben. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen. Die definitive Festsetzung der Gebühr erfolgt erst mit Abschluss des Zugangsverfahrens und hat sich an den vorerwähnten Überlegungen zu orientieren.

## **11.**

**11.1** Die Verfahrenskosten sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz trägt als Bundesbehörde keine Verfahrenskosten (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Obsiegen und Unterliegen im Prozess ist grundsätzlich nach den Rechtsbegehren der Beschwerdeführenden Partei, gemessen am Ergebnis der Anfechtung des vorinstanzlichen Entscheids, zu beurteilen (BGE 123 V 165 E. 3c). Auf die Reihenfolge in der Beschwerdeschrift sowie die Aufteilung der Begehren in Haupt- und Eventualbegehren etc. kommt es dabei nicht an. Abzustellen ist auf

das materiell wirklich Gewollte (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 4.43). Der Beschwerdeführer hat mit seinen Anträgen teilweise obsiegt, ist doch von der ursprünglich verfügbaren voraussichtlichen Gebühr von Fr. 16'500.00 lediglich ein Anteil von Fr. 8'500.00 in Aussicht zu stellen. Es ist daher angezeigt, dem Beschwerdeführer die Hälfte der auf Fr. 1'800.00 angesetzten Verfahrenskosten, mithin Fr. 900.00 aufzuerlegen. Dieser Betrag ist dem Kostenvorschuss von Fr. 1'800.00 zu entnehmen. Der Restbetrag von Fr. 900.00 ist bei Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

**11.2** Ganz oder teilweise obsiegende Parteien haben für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Bei nur teilweisem Obsiegen ist die Entschädigung entsprechend zu kürzen (Art. 7 Abs. 2 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Parteien (vgl. Art. 8 ff. VGKE). Wird wie vorliegend keine Kostennote eingereicht, so setzt das Gericht die Entschädigung aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). In Anbetracht des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwands für das vorliegende Verfahren erscheint eine reduzierte Entschädigung von Fr. 2'000.00 (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) als angemessen. Sie ist der Vorinstanz zur Bezahlung aufzuerlegen. Die Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

### **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

#### **1.**

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, die voraussichtliche Zugangsgebühr wird auf maximal Fr. 8'500.00 festgesetzt und Dispositiv-Ziff. 1 Bst. d der Verfügung der Vorinstanz vom 19. März 2015 aufgehoben. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

#### **2.**

Dem Beschwerdeführer werden Verfahrenskosten von Fr. 900.00 auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag von Fr. 900.00 wird zurückerstattet.

**3.**

Dem Beschwerdeführer wird eine durch die Vorinstanz nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils auszurichtende Parteientschädigung von Fr. 2'000.00 zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 012-A1000-04; Einschreiben)
- das Generalsekretariat VBS (Gerichtsurkunde; zuhanden der beschwerdeberechtigten Instanz)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Steiger

Matthias Stoffel

**Rechtsmittelbelehrung:**

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

Versand: