43

Auszug aus dem Urteil der Abteilung I
i.S. Verein Dignitas – Menschenwürdig leben – Menschenwürdig sterben
gegen Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der
wissenschaftlichen Forschung
A-590/2014 vom 16. Dezember 2014

Öffentlichkeitsprinzip. Zugang zu amtlichen Dokumenten. Persönlicher Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes.

Art. 2 Abs. 1 Bst. a und b BGÖ.

- 1. Begriff der Bundesverwaltung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ. Die Zuordnung eines Rechtssubjekts beziehungsweise einer Organisation zur (dezentralen) Bundesverwaltung oder zu den ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Trägern von Verwaltungsaufgaben erfolgt anhand verschiedener typologischer Kriterien, wie Rechts- und Organisationsform, Aufgabentyp sowie finanziellen und organisatorischen Steuerungsmöglichkeiten durch den Bund (E. 6.2–6.4).**
- 2. Ein ausserhalb der Bundesverwaltung stehender Rechtsträger fällt auch insoweit, als ihm vom Bundesrat einzelfallweise Verwaltungsaufgaben übertragen werden, nicht unter den Begriff der (dezentralen) Bundesverwaltung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ (E. 6.5).**
- 3. Umfang des Öffentlichkeitsprinzips bei ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, denen Erlass- oder Verfügungskompetenz zukommt (Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ; E. 7).**

Principe de la transparence. Accès à des documents officiels. Champ d'application personnel de la loi sur la transparence.

Art. 2 al. 1 let. a et b LTrans.

- 1. Notion d'administration fédérale au sens de l'art. 2 al. 1 let. a LTrans. Le rattachement d'un sujet de droit ou d'un organisme à l'administration fédérale (décentralisée) ou aux titulaires de tâches administratives extérieurs répond à divers critères typologiques, tels que la forme juridique et organisationnelle, le type de**

tâche et les possibilités de pilotage organisationnelles et financières de la Confédération (consid. 6.2–6.4).

2. Une entité juridique extérieure à l'administration fédérale ne tombe pas non plus sous le coup de la notion d'administration fédérale (décentralisée) au sens de l'art. 2 al. 1 let. a LTrans du seul fait que le Conseil fédéral lui confie au cas par cas des tâches administratives (consid. 6.5).
3. Etendue du principe de la transparence pour des organismes et personnes de droit public ou de droit privé extérieurs à l'administration fédérale, qui jouissent de la compétence d'édicter des actes ou de statuer (art. 2 al. 1 let. b LTrans; consid. 7).

Principio di trasparenza. Accesso a documenti ufficiali. Campo di applicazione personale della legge sulla trasparenza.

Art. 2 cpv. 1 lett. a e b LTras.

1. Concetto di amministrazione federale ai sensi dell'art. 2 cpv. 1 lett. a LTras. L'assimilazione di un soggetto giuridico, rispettivamente di un organismo, all'amministrazione federale (decentralizzata) o a titolari di compiti amministrativi esterni all'amministrazione federale avviene sulla base di vari criteri tipologici, quali forma giuridica e organizzativa, tipo di compiti, così come possibilità di controllo finanziario ed organizzativo da parte della Confederazione (consid. 6.2–6.4).
2. Un'entità giuridica esterna all'amministrazione federale non rientra nella nozione di amministrazione federale (decentralizzata) ai sensi dell'art. 2 cpv. 1 lett. a LTras, per il semplice fatto che il Consiglio federale le attribuisce occasionalmente dei compiti amministrativi (consid. 6.5).
3. Portata del principio di trasparenza per gli organismi e le persone di diritto pubblico o privato esterne all'amministrazione federale che hanno facoltà di emanare atti normativi o di emettere decisioni (art. 2 cpv. 1 lett. b LTras; consid. 7).

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

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

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

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

Am 1. Juli 2013 reichte der Gesuchsteller beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einen Schlichtungsantrag ein und verlangte sinngemäss, es sei umfassend Zugang zu gewähren.

Am 5. Dezember 2013 erliess der EDÖB gegenüber dem SNF die Empfehlung, der Zugang zu gewissen Dokumenten sei vollständig (Begehren A) oder teilweise (Begehren B) zu gewähren; zu anderen Dokumenten sei der Zugang jedoch zu verweigern (Begehren C, D und E).

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

Gegen diese Verfügung erhebt der Gesuchsteller am 31. Januar 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt, Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung sei aufzuheben und es sei ihm ungeschmälert Zugang zu den Dokumenten gemäss Begehren B–E zu gewähren; eventuell sei ihm der Zugang zu den Dokumenten in « reduziertem Umfang zu ermöglichen ».

Das Bundesverwaltungsgericht heisst die Beschwerde teilweise gut; im Übrigen weist es sie jedoch ab, soweit es darauf eintritt.

Der Beschwerdeführer erhebt am 2. Februar 2015 Beschwerde beim Bundesgericht. Dieses heisst die Beschwerde gut, soweit es darauf eintritt, und hebt den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts insoweit auf, als er Zugang zu der Synopsis und zum Gesamtkommentar der Gutachten gewährt. Die Sache wird zur Neuverlegung der Parteientschädigung zurückgewiesen (Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015).

Aus den Erwägungen:

5. Zunächst ist auf den persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) einzugehen und zu prüfen, ob und in welchen Bereichen die Vorinstanz den Bestimmungen des BGÖ unterliegt (...).

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

5.2 Nach Ansicht des Beschwerdeführers lässt die Tatsache, dass die Vorinstanz als privatrechtliche Stiftung im Handelsregister eingetragen ist, keineswegs den Schluss zu, diese unterstehe mit ihrer Tätigkeit nicht den Bestimmungen des BGÖ. Denn einerseits würden beinahe sämtliche finanziellen Mittel der Vorinstanz aus der Bundeskasse stammen und das vorliegend strittige NFP 67 werde sogar ausschliesslich mittels öffentlicher Gelder finanziert. Andererseits handle es sich bei der Vorinstanz gemäss Art. 10 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation vom 14. Dezember 2012 (FIFG, SR 420.1) um das Förderorgan des Bundes für wissenschaftliche Forschung. Insgesamt folge daraus, dass die Vorinstanz – jedenfalls im Zusammenhang mit einem Forschungsprogramm von gesamtschweizerischer Bedeutung (NFP) – eine öffentliche Aufgabe des Bundes wahrnehme, weshalb sie diesbezüglich dem BGÖ unterstehe.

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

6.1 Ziel der Auslegung ist die Ermittlung des Sinngehalts einer Bestimmung. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut der Gesetzesbestimmung. Ist dieser nicht klar oder bestehen Zweifel, ob ein scheinbar klarer Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt, so ist auf die übrigen Auslegungselemente zurückzugreifen. Abzustellen ist insbesondere auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm (historische Auslegung), ihren Sinn und Zweck (teleologische Auslegung) sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen (systematische Auslegung) zukommt (sog. « Methodenpluralismus »; vgl. BGE 137 III 217 E. 2.4.1; Urteil des BGer 1C_156/2011 vom 15. Juli 2011 E. 3.5.1; vgl. statt vieler: Urteil des

BVGer A–4962/2012 vom 22. April 2013 E. 5.1). Es sollen all jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 217). Sind mehrere Lösungen denkbar, ist jene zu wählen, die der Verfassung entspricht (BGE 134 II 249 E. 2.3; BVGE 2007/41 E. 4.2).

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

6.3 Aus der Botschaft vom 12. Februar 2003 zum BGÖ (BBl 2003 1963, nachfolgend: Botschaft BGÖ) folgt, dass der Begriff der Bundesverwaltung gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ sowohl die zentrale Verwaltung samt den Departementen und der Bundeskanzlei als auch die dezentralen Verwaltungseinheiten umfasst. Der Begriff sei identisch mit denjenigen in Art. 178 BV und Art. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010; vgl. Botschaft BGÖ, BBl 2003 1963, 1985 f.). Weiter folgt aus den Materialien, dass der historische Gesetzgeber die Vorinstanz ausdrücklich nicht zur dezentralen Bundesverwaltung zählt, sondern zu den Organisationen, welche ausserhalb der Bundesverwaltung stehen (Botschaft BGÖ, BBl 2003 1963, 1986 f.). Da jedoch aufgrund des obigen Verweises auf die BV und das RVOG der Gesetzessystematik besondere Beachtung zu schenken ist und die Bestimmungen des RVOG und der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV, SR 172.010.1) betreffend die organisationsrechtliche Abgrenzung von dezentralen und externen Verwaltungsträgern grundlegende Änderungen erfahren haben, kann der Botschaft BGÖ, welche auf die alten Gesetzesbestimmungen abstellt, allein kein entscheidendes Gewicht zukommen (vgl. Urteil A–4962/2012 E. 5.4).

6.4

6.4.1 Werden im Rahmen der systematischen Auslegung die Bestimmungen der BV und des RVOG herangezogen, zeigt sich, dass auch diese

beiden Erlasse auf eine Definition des Begriffs der Bundesverwaltung verzichten. Während Art. 178 BV von einem zweigliedrigen Modell ausgeht und grundsätzlich nur zwischen Bundesverwaltung (Abs. 1 sowie 2) und den ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Trägern von Verwaltungsaufgaben unterscheidet (Abs. 3; nachfolgend: externe Träger von Verwaltungsaufgaben oder externe Träger), differenziert Art. 2 Abs. 3 RVOG ausdrücklich zwischen zentralen und dezentralen Einheiten der Bundesverwaltung (vgl. auch GIOVANNI BIAGGINI, in: St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, Art. 178 N. 6 und 9 [nachfolgend: St. Galler Kommentar]). Gemäss Art. 6 Abs. 2 RVOV (Änderung vom 30. Juni 2010, AS 2010 3175) fallen Personen und Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts, die durch Gesetz geschaffen worden sind und überwiegend Dienstleistungen mit Monopolcharakter oder Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht erfüllen, unter den Bestand der dezentralen Bundesverwaltung. Gestützt auf diesen Grundsatz unterscheidet Art. 7a RVOV sodann vier Kategorien dezentraler Verwaltungseinheiten (vgl. Bst. a–d). Demgegenüber gehören externe Träger von Verwaltungsaufgaben im Sinne von Art. 2 Abs. 4 RVOG, welche überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen, nicht zum Bestand der Bundesverwaltung. Gleiches gilt für Organisationen und Personen des Privatrechts, die der Bund mit Finanzhilfen und Abteilungen nach Art. 3 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) unterstützt oder an denen er mit einer Minderheit beteiligt ist (Art. 6 Abs. 3 RVOV). Demnach sieht die RVOV neuerdings vor, dass Verwaltungsträger mittels einer Kombination von typologischen Kriterien, wie der Rechts- und Organisationsform, des Aufgabentyps sowie der verschiedenen Steuerungsmöglichkeiten durch den Bund (finanzielle bzw. organisatorische Steuerung), beurteilt und entweder der dezentralen Bundesverwaltung oder der Kategorie der externen Träger von Verwaltungsaufgaben zugeordnet werden (vgl. Bericht zum Anhang zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV] vom 12. Dezember 2008 [nachfolgend: Bericht RVOV], in: VPB 2/2009, S. 57 ff., 81 ff.). Für eine ausschliesslich auf das Kriterium der Rechtspersönlichkeit beschränkte Beurteilung besteht somit kein Raum mehr (vgl. BIAGGINI, in: St. Galler Kommentar, a.a.O., Art. 178 N. 10; anderer Ansicht: THOMAS SÄGESSER, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz [RVOG], 2007, Art. 2 N. 63).

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

6.4.2.1 Bei der Vorinstanz handelt es sich um eine privatrechtliche Stiftung, welche keine Leistungen am Markt erbringt. Denn gemäss Art. 7 des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes vom 7. Oktober 1983 (FIFG von 1983, AS 1984 28) besteht der Auftrag der Institutionen der Forschungsförderung, zu welchen die Vorinstanz gehört (vgl. Art. 5 Bst. a Ziff. 1 FIFG von 1983), in der Erfüllung von Aufgaben, welche zweckmässigerweise von Wissenschaftlern in eigener Verantwortung zu lösen sind und die nicht unmittelbar kommerziellen Zwecken dienen (Abs. 1) sowie in der Förderung der Forschung (Abs. 2). Dabei fördert der Bund die Forschung, indem er unter anderem Beiträge an die Institutionen der Forschungsförderung vergibt (Art. 6 Abs. 1 Bst. d FIFG von 1983). Entsprechend kann die Tätigkeit der Vorinstanz – zumindest soweit sie die Förderung der Grundlagenforschung betrifft (vgl. Art. 7 Abs. 1 FIFG von 1983; Botschaft vom 18. November 1981 über ein Forschungsgesetz, BBl 1981 III 1021, 1073, nachfolgend: Botschaft Forschungsgesetz; MARKUS SCHOTT, in: St. Galler Kommentar, a.a.O., Art. 64 N. 24) – als Dienstleistung mit Monopolcharakter bezeichnet werden, werden doch von dieser Tätigkeitskategorie insbesondere auch meritorische Güter, wie die Forschung, erfasst (vgl. Bericht RVOV S. 83; Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben [Corporate-Governance-Bericht] vom 13. September 2006, BBl 2006 8233, 8261). Dies spricht auf den ersten Blick grundsätzlich für die Zuordnung zu den Aufgabenträgern der dezentralen Bundesverwaltung.

6.4.2.2 Werden im Weiteren die Steuerungsmöglichkeiten des Bundes berücksichtigt, fällt auf, dass diese nur eingeschränkt gegeben sind. Denn die Stiftung stellt ein rechtlich verselbstständigtes beziehungsweise personifiziertes Zweck- oder Sondervermögen dar (vgl. Art. 80 ZGB; HAROLD GRÜNINGER, in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 5. Aufl. 2014, Art. 80 N. 1). Sie ist eine dem Willen beziehungsweise der Verfügung ihrer Organe und Destinatäre wie auch – sobald sie einmal errichtet ist – ihres Stifters entzogene juristische Person (HANS MICHAEL RIEMER, in: Berner Kommentar, 1975, N. 23 ff. des systematischen Teils zu Art. 80–89^{bis} ZGB), deren Zweck nur noch durch den Errichtungsakt, das heisst die Stiftungsurkunde, bestimmt wird (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1527; vgl. jedoch zur Möglichkeit einer Zweckänderung: Art. 86–86b ZGB). Demnach besteht seitens des Bundes bereits aufgrund der Ausgestaltung der Rechtsform der privatrechtlichen Stiftung grundsätzlich keine direkte Einflussmöglichkeit. Weiter sind die Bestimmungen zur Beschlussfähigkeit und Beschlussfassung der einzelnen Stiftungsorgane zu berücksichtigen. Dabei zeigt sich, dass der

Bundesrat sowohl im Stiftungsrat, welcher das oberste Organ des SNF darstellt, als auch im Ausschuss des Stiftungsrates jeweils nur eine Minderheit der Mitglieder ernennen kann (vgl. Art. 8 Abs. 1 und 3, Art. 11 sowie Art. 14 Abs. 1 und 4 der Statuten des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung vom 30. März 2012 [nachfolgend: Statuten SNF], abrufbar unter: < <http://www.snf.ch> > Der SNF > Porträt > Statuten & Rechtsgrundlagen, abgerufen am 26.11.2014). Da in beiden Gremien die Beschlüsse mit einfachem Mehr gefasst werden und die Beschlussfähigkeit die Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder oder deren Stellvertreter voraussetzt (vgl. Art. 13 Abs. 2 und Art. 17 Abs. 2 Statuten SNF), bestehen seitens des Bundes keine Kontrollmöglichkeiten über die Vorinstanz. Ausgenommen ist einzig der Fall einer Änderung der Stiftungsurkunde oder der Statuten, welche eine Dreiviertelmehrheit der anwesenden Mitglieder, mithin auch die Zustimmung der vom Bundesrat ernannten Mitglieder, voraussetzt (Art. 13 Abs. 2 Statuten SNF). Angesichts dieser auf die elementaren Beschlüsse eingeschränkten Einflussmöglichkeiten des Bundes im Sinne eines Vetorechts und der mit der Rechtsform der Stiftung einhergehenden Verselbstständigung des Vermögens bestehen keine wesentlichen Steuerungsmöglichkeiten seitens des Bundes. Dies spricht für die Qualifikation der Vorinstanz als externen Träger mit Verwaltungsaufgaben.

6.4.2.3 Bezüglich der Fördertätigkeit der Vorinstanz fällt zunächst auf, dass der Bund mit seinen finanziellen Mitteln zwar zu rund 95 % zur Finanzierung der Vorinstanz beiträgt (vgl. SNF Jahresrechnung 2013, abrufbar unter: < <http://www.snf.ch> > Der SNF > Porträt > Zahlen & Fakten > Jahresrechnung > Jahresrechnung: Archiv > Jahresrechnung 2013 S. 1, abgerufen am 26.11.2014). Trotzdem kann er nur mittels sogenannter Leistungsvereinbarung die finanziellen Rahmenbedingungen der Fördertätigkeit vorgeben und die jährliche Verteilung der Förderbeiträge mit der Vorinstanz vereinbaren (Art. 31a FIG von 1983; vgl. SNF Leistungsvereinbarung 2013–2016 vom 12. Dezember 2012, abrufbar unter: < <http://www.snf.ch> > Der SNF > Porträt > Strategie > Leistungsvereinbarung, abgerufen am 26.11.2014). Denn die Vorinstanz entscheidet grundsätzlich frei über die geeigneten Instrumente und die Form der Förderung sowie über die Auswahl der Empfänger von Förderleistungen (vgl. Art. 8 Abs. 1 und Art. 13 FIG von 1983; SCHOTT, in: St. Galler Kommentar, a.a.O., Art. 64 N. 24). Demnach verfügt der Bund auch insofern nur über eine grobe Steuerungsmöglichkeit der Vorinstanz.

Weiter besitzt der Bundesrat die Kompetenz, die Vorinstanz mit der Durchführung von NFP oder der Unterstützung von Nationalen Forschungsschwerpunkten zu beauftragen (vgl. Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 FIG von 1983; Art. 3 Abs. 2 Statuten SNF). Da sich die Nationalen Forschungsprogramme jedoch nur auf rund 12 % der Bundesmittel beziehen, welche der Vorinstanz zukommen, relativiert dies wiederum die Einflussmöglichkeiten des Bundes (vgl. Art. 6 Abs. 3 der Forschungs- und Innovationsförderungsverordnung vom 10. Juni 1985 [AS 1985 775, 777]).

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

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

Die Beiträge, welche der Bund jeweils an die Vorinstanz ausbezahlt, sind als Abgeltungen im Sinne von Art. 3 Abs. 2 SuG zu qualifizieren. Denn diese gleichen die seitens der Vorinstanz zu tragenden finanziellen Lasten aus, welche ihr aufgrund ihrer Funktion als massgebliches Organ des Bundes zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung entstehen (Art. 64 Abs. 1 BV; vgl. auch Botschaft Forschungsgesetz, BBl 1981 III 1021, 1022). Aus diesem Grund werden denn auch in den Materialien die Beiträge an die Institutionen der Forschungsförderung gemäss Art. 8–14 FIG von 1983 und damit die Leistungen des Bundes an die Vorinstanz ausdrücklich als Abgeltungen bezeichnet (vgl. Botschaft vom 15. Dezember 1986 zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen, BBl 1987 I 369, 423). Diese Ausführungen legen demnach ebenfalls nahe, dass es sich bei der Vorinstanz um einen externen Träger mit Verwaltungsaufgaben und nicht um eine Einheit der dezentralen Bundesverwaltung handelt.

6.4.3 Zusammengefasst folgt somit aus einer historisch-systematischen Betrachtung, dass die Vorinstanz einen externen Träger mit Verwaltungsaufgaben darstellt. Entsprechend fällt die Vorinstanz als privatrechtliche Stiftung nicht in den Geltungsbereich gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ. Dieses Resultat deckt sich mit der Botschaft des Bundesrates zum FIGG, wonach es sich bei der Vorinstanz um ein rechtlich selbstständiges, ausserhalb der Bundesverwaltung angesiedeltes Organ handle, an welches der Bund Aufgaben der Forschungsförderung gesetzlich delegiert und an welches er zu diesem Zweck Beiträge leistet (vgl. Botschaft vom 9. November 2011 zur Totalrevision des FIGG, BBl 2011 8827, 8847 f.).

6.5

6.5.1 Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Vorinstanz zwar nicht gesamthaft, aber zumindest insoweit, als sie mit der Durchführung eines NFP betraut ist, aufgrund des Sinns und Zwecks des BGÖ nicht trotzdem unter den Begriff der Bundesverwaltung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ zu subsumieren ist. In diesem Zusammenhang beruft sich der Beschwerdeführer sinngemäss auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts betreffend Experten- und « ad hoc »-Kommissionen und fordert deren analoge Anwendung auf die Vorinstanz, da in beiden Fällen öffentliche Aufgaben, welche gewöhnlich der Bundesverwaltung obliegen würden, von Aussenstehenden wahrgenommen werden.

6.5.2

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

6.5.2.2 Mit Art. 6 Abs. 2 FIGG von 1983 besteht eine gesetzliche Grundlage, welche den Bundesrat dazu ermächtigt, die Vorinstanz mit der Durchführung eines NFP zu beauftragen. Diese Bestimmung räumt dem Bundesrat die Möglichkeit ein, in bestimmten Bereichen, in denen ein dringendes gesellschafts- oder staatspolitisches Interesse besteht, Orientierungs- und Handlungswissen zu beschaffen, mit dem Ziel, dieses letztlich für die Erfüllung der Aufgaben der Bundesverwaltung einzusetzen (vgl. Art. 4 Abs. 3 Forschungs- und Innovationsförderungsverordnung vom 10. Juni 1985; Botschaft Forschungsgesetz, BBl 1981 III 1021, 1072 f.; RENÉ SCHWARZMANN, *Der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung*, 1985, S. 29). Dies zeigt sich auch am strittigen NFP 67, welches unter anderem das nötige Orientierungs- und Handlungswissen für die Gesundheitspolitik und Gesetzgebung bereitstellen soll (vgl. Programmskizze Nationales Forschungsprogramm Lebensende vom 24. November 2009, S. 5). Folglich dient die Durchführung eines NFP der Gewinnung neuer Erkenntnisse für die Verwaltung und Politik. Mithin wird eine öffentliche Aufgabe, welche grundsätzlich der Bundesverwaltung obliegen würde, an die Vorinstanz ausgelagert. Entsprechend besteht bezüglich der Vorinstanz grundsätzlich eine vergleichbare Ausgangslage wie bei den Experten- und « ad hoc »-Kommissionen, welche ebenfalls von der Verwaltung für bestimmte Aufgaben eingesetzt werden.

6.5.2.3 Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Vorinstanz im Zusammenhang mit der Durchführung von NFP kaum über Autonomie verfügt. Denn diesbezüglich besteht nicht nur eine vollständige Finanzierung durch den Bund, sondern der Bundesrat erteilt der Vorinstanz genau umrissene Aufträge, gibt den finanziellen sowie zeitlichen Rahmen des Programms vor und bestimmt unter Umständen – wie im vorliegenden Fall (...) – auch einzelne Mitglieder der Leitungsgruppe eines NFP (vgl. E. 6.4.2.3; Botschaft Forschungsgesetz, BBl 1981 III 1021, 1073 f.). Mit anderen Worten handelt die Vorinstanz in diesem Bereich, das heisst, soweit es um die Durchführung eines NFP geht – trotz ihrer Stellung als externer Träger von Verwaltungsaufgaben – nicht autonom; eigenständig handelt die Vorinstanz beziehungsweise die eingesetzte Leitungsgruppe ausschliesslich insofern, als es um die Ausschreibung des NFP, die Vergabe der Forschungsprojekte und Aufsicht über die jeweiligen Forschungsarbeiten geht (vgl. SCHWARZMANN, a.a.O., S. 29).

6.5.2.4 Insgesamt legen diese Ausführungen somit effektiv eine analoge Anwendung der obigen Rechtsprechung auf die Vorinstanz nahe. Das heisst, die Vorinstanz müsste aufgrund des Sinns und Zwecks des BGÖ,

obwohl sie als externer Träger nicht zur Bundesverwaltung gehört, insoweit der Verwaltung zugeordnet und damit dem Geltungsbereich von Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ unterstellt werden, als sie mit der Durchführung eines NFP betraut ist.

6.5.3

6.5.3.1 Diesem Auslegungsergebnis steht jedoch zunächst der Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ entgegen. Danach gilt das BGÖ für Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, (nur) soweit sie Erlasse oder erstinstanzliche Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG erlassen. Diese Bestimmung zielt somit gerade auf den vorliegenden Fall ab und führt zu einer Unterstellung der externen Träger unter das BGÖ; zugleich schränkt sie den Anwendungsbereich jedoch allein auf jene Bereiche ein, in denen der aussenstehenden Organisation oder Person Erlass- oder Verfügungskompetenz zukommt. Diese Einschränkung steht im Widerspruch zum obigen Ergebnis, wonach der Sinn und Zweck des BGÖ eine Unterstellung von externen Trägern, wie der Vorinstanz, unter das BGÖ bereits dann verlange, wenn öffentliche Aufgaben ausgelagert werden. Denn das BGÖ macht seine Anwendung auf externe Verwaltungsträger gerade nicht davon abhängig, ob öffentliche Aufgaben übernommen werden, sondern nur davon, ob diese in einem bestimmten Bereich über Hoheitsgewalt verfügen.

6.5.3.2 Werden darüber hinaus auch die Materialien berücksichtigt, zeigt sich, dass der Vorentwurf zum Gesetz noch einen umfassenderen Einbezug externer Stellen vorsah, soweit sie mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut sind. Nachdem sich jedoch mehrere Vernehmlassungsteilnehmer kritisch zum Entwurf geäußert und eine restriktivere Formulierung in Bezug auf die externen Träger verlangt hatten, wurde der Geltungsbereich auf jene Bereiche eingeschränkt, in denen die aussenstehenden Organisationen hoheitlich handeln, das heisst, soweit sie Erlasse oder Verfügungen erlassen (vgl. CHRISTA STAMM-PFISTER, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Art. 2 BGÖ N. 16 f.). Mit dieser Einschränkung, welche letztlich ihren Niederschlag in der heutigen Fassung von Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ fand, hat sich der Gesetzgeber eindeutig gegen einen weiten Geltungsbereich ausgesprochen, welcher die externen Träger, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen, integral dem BGÖ unterstellt hätte. Zudem verweist die Botschaft als Beispiel für einen derartigen externen Verwaltungsträger explizit auf die Vor-

instanz (vgl. Botschaft BGÖ, BBl 2003 1963, 1987). Da sich der organisationsrechtliche Status der Vorinstanz – trotz der zwischenzeitlich erfolgten Revision der RVOV – nicht geändert hat (vgl. E. 6.4.3), kann es gestützt auf eine historische Betrachtung nicht angehen, die Vorinstanz auf dem Wege einer extensiven Auslegung auch in jenen Fällen dem BGÖ zu unterstellen, in denen sie mit der Durchführung eines NFP eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt. Denn der Gesetzgeber hat sich bewusst für einen eingeschränkten Geltungsbereich entschieden.

6.5.3.3 Zusammengefasst sprechen somit der Wortlaut und die Entstehungsgeschichte eindeutig gegen das Ergebnis der teleologischen Auslegung. Dabei zeigt sich, dass allein der Umstand, wonach ein externer Träger eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt, gerade nicht zur Unterstellung unter das BGÖ führen kann. Es trifft zwar zu, dass in diesen Bereichen für den Bundesrat grundsätzlich die Möglichkeit besteht, durch die Auslagerung von Verwaltungsaufgaben das BGÖ zu umgehen. Entsprechendes gilt auch für den vorliegenden Fall, wo der Bundesrat die Vorinstanz mit der Durchführung eines NFP zur Beschaffung von Handlungs- und Orientierungswissen betraut. Dies ist jedoch aufgrund der explizit vom Bundesgesetzgeber vorgesehenen Einschränkung des Geltungsbereiches auf das hoheitliche Handeln von externen Organisationen und Personen hinzunehmen. Hinzu kommt, dass eine Auslagerung von Verwaltungsaufgaben eine Grundlage in einem formellen Gesetz erfordert und damit für jeden Einzelfall einen positiven Entscheid des Gesetzgebers voraussetzt. Folglich nimmt der Gesetzgeber mit der Schaffung entsprechender Kompetenzen des Bundesrates zugleich in Kauf, dass Verwaltungsaufgaben auf einen externen Träger ausgelagert werden, welcher dem Anwendungsbereich des BGÖ entzogen ist. Nach dem Gesagten ist die Vorinstanz selbst dann, wenn sie mit der Durchführung eines NFP betraut wurde, nicht der Bundesverwaltung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ zuzurechnen.

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

Wie bereits ausgeführt wurde, erfolgt eine Unterstellung eines externen Verwaltungsträgers unter das BGÖ nur in jenen Bereichen, in denen ihm Erlass- oder Verfügungskompetenz zukommt. Die Vorinstanz gilt als externer Verwaltungsträger und verfügt gemäss Art. 13 Abs. 1 FIFG von 1983 über hoheitliche Befugnisse, soweit sie über die Beitragsgesuche entscheidet. Demnach untersteht sie in diesem Bereich gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ dem Öffentlichkeitsgesetz. Das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten bezieht sich in diesen Fällen jedoch nur auf jene

amtlichen Dokumente, welche unmittelbar das Verfahren auf Erlass einer (Beitrags-)Verfügung nach dem VwVG betreffen (vgl. Botschaft BGÖ, BBl 2003 1963, 1987). Dies bedeutet, dass im vorliegenden Fall bezüglich sämtlicher Dokumente, welche im Zusammenhang mit einem Entscheid der Vorinstanz über ein Beitragsgesuch stehen, der Zugang grundsätzlich zu gewähren ist. Das Verfahren beginnt im Falle eines NFP mit der Einreichung der sogenannten Projektskizzen. Wird eine Projektskizze von der Leitungsgruppe angenommen, berechtigt dies den betreffenden Antragsteller zur Einreichung eines ausgearbeiteten Forschungsgesuchs, welches anschliessend von den externen Gutachtern und der Leitungsgruppe beurteilt wird. Daraufhin beantragt die Leitungsgruppe dem Forschungsrat die Annahme oder Ablehnung eines Gesuchs, welcher letztlich mittels Verfügung über die Gesuche entscheidet (vgl. zum Ganzen: SCHWARZMANN, a.a.O., S. 29; Auswahl von NFP, abrufbar unter: < <http://www.snf.ch> > Der SNF > Auswahlverfahren > NFP, abgerufen am 26.11.2014). Folglich untersteht die Vorinstanz bezüglich sämtlicher Dokumente von der Einreichung der Projektskizze bis zum Entscheid über das Forschungsgesuch dem BGÖ.