Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-6377/2013

Urteil vom 12. Januar 2014

Besetzung

Richterin Marianne Ryter (Vorsitz),
Richter Christoph Bandli, Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiber Benjamin Kohle.

Parteien

1. **SRF Schweizer Radio und Fernsehen,** Rechtsdienst, Fernsehstrasse 1-4, 8052 Zürich,
vertreten durch lic. iur. Barbara Lehmann, Rechtsanwältin, und MLaw Anna Katharina Burri, Rechtsanwältin, SRF Schweizer Radio und Fernsehen, Rechtsdienst, Fernsehstrasse 1–4, 8052 Zürich
2. Reto **Gerber,** SRF Schweizer Radio und Fernsehen, Rechtsdienst, Fernsehstrasse 1–4, 8052 Zürich,
Beschwerdeführende,

gegen

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Ressort Recht, Holzikofenweg 36, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Öffentlichkeitsprinzip.

Sachverhalt:

A.
Mit E-Mail vom 20. Dezember 2011 suchte Reto Gerber, Redaktor des Wirtschaftsmagazins ECO von Schweizer Radio und Fernsehen SRF, beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) um Zugang zu folgenden Dokumenten nach:

- Protokolle der Seco-Direktionssitzungen ab August 2011 bis Ende dieses Jahres.
- Handouts/Foliensets oder andere Beilagen, die anlässlich der Seco-Direktionssitzungen ab August 2011 verteilt wurden.

Er stützte sein Zugangsgesuch auf das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3), ohne weitere Angaben etwa zu den Hintergründen des Gesuchs zu machen.

B.
Das SECO teilte Reto Gerber mit Stellungnahme vom 9. Januar 2012 mit, den Zugang zu den Protokollen sowie den Handouts/Foliensets bzw. Beilagen der SECO-Geschäftsleitungssitzungen zu verweigern.

Zur Begründung führte das SECO aus, bei den betreffenden Dokumenten handle es sich um interne Unterlagen und nicht um amtliche Dokumente, weshalb sie nicht in den Geltungsbereich des BGÖ fallen würden. Der Zugang müsse aber selbst dann verweigert werden, wenn es sich um amtliche Dokumente handeln sollte. So würde eine Veröffentlichung der Protokolle und der jeweiligen Beilagen die freie Meinungs- und Willensbildung der Geschäftsleitung des SECO beeinträchtigen, insbesondere, indem die Mitglieder allenfalls unter starken Druck der Öffentlichkeit gerieten. Das SECO hielt zudem allgemein fest, die betreffenden Dokumente enthielten Informationen über laufende und künftige Verhandlungen und zudem könne eine Bekanntgabe die aussenpolitischen und internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigen.

C.
Reto Gerber stellte in der Folge dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einen Schlichtungsantrag, woraufhin dieser ein Schlichtungsverfahren einleitete.

D.
Der EDÖB gab am 18. September 2013 eine Empfehlung ab, wonach das SECO unter Beachtung der Bestimmungen des BGÖ über den Schutz von Personendaten den vollständigen Zugang zu allen Dokumenten zu gewähren habe.

Der EDÖB ging in formeller Hinsicht von einem hinreichend genau formulierten Zugangsgesuch aus. Das SECO habe sich in seiner Stellungnahme zum Zugangsgesuch jedoch darauf beschränkt, die anwendbaren Gesetzesbestimmungen wiederzugeben und insofern die Verweigerung des Zugangs unzureichend begründet. Zudem habe das SECO dem Gesuchsteller nicht mitgeteilt, welche und wie viele Dokumente sein Zugangsgesuch betrifft. Diesem sei es daher nicht möglich gewesen, sein Zugangsgesuch allenfalls einzuschränken und die Tragweite der Stellungnahme des SECO zu erkennen.

In der Sache ging der EDÖB davon aus, es handle sich sowohl bei den Sitzungsprotokollen wie auch bei den anlässlich der Sitzungen abgegebenen Beilagen um amtliche Dokumente und nicht um blosse Arbeitshilfsmittel bzw. zum persönlichen Gebrauch bestimmte Dokumente, welche nicht in den Geltungsbereich des BGÖ fallen würden. Die Sitzungsprotokolle seien daher samt Beilagen grundsätzlich zugänglich zu machen. Angesichts der unzureichenden Begründung des SECO sei es jedoch dem EDÖB im Weiteren nicht möglich, die Zugangsverweigerung für jedes Dokument zu prüfen, weshalb im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips bzw. der Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten der nachgesuchte Zugang zu gewähren sei.

E.
Das SECO gewährte in der Folge den Zugang zu sieben Dokumenten, welche anlässlich der Sitzungen der Geschäftsleitung verteilt worden waren. Hinsichtlich der Sitzungsprotokolle und der übrigen Dokumente kam es der Empfehlung des EDÖB nicht nach. Mit Verfügung vom 9. Oktober 2013 verweigerte das SECO den Zugang zu den betreffenden Dokumenten.

Zur Begründung verwies das SECO auf die Notwendigkeit der freien Meinungs- und Willensbildung der Geschäftsleitung des SECO. Es müsse gewährleistet bleiben, dass deren Mitglieder offen und frei sowie ohne die Gefahr einer nachträglichen Veröffentlichung der protokollierten Gespräche sowie weiterer Entscheidungsgrundlagen diskutieren könnten. Im

Weiteren gab das SECO für jedes der 58 Dokumente an, aus welchen Gründen bzw. gestützt auf welche weiteren Ausnahmebestimmungen der Zugang verweigert werde, wobei es hinsichtlich dreier Dokumente davon ausging, es lägen keine amtlichen Dokumente vor.

F.
Mit Schreiben vom 13. November 2013 erheben Schweizer Radio und Fernsehen SRF und Reto Gerber (Beschwerdeführende) gemeinsam Beschwerde gegen die Verfügung des SECO (Vorinstanz) vom 9. Oktober 2013. Sie verlangen, die Verfügung sei aufzuheben und ihnen Einsicht in die mit Gesuch vom 20. Dezember 2011 verlangten Dokumente zu gewähren, wobei sie verschiedene Dokumente von ihrem Begehren ausnehmen. Eventualiter sei die Angelegenheit an die Vorinstanz zum neuen Entscheid und subeventualiter an den EDÖB zur erneuten Prüfung und Abgabe einer schriftlichen Empfehlung zurückzuweisen.

Die Beschwerdeführenden machen im Wesentlichen geltend, die Vorinstanz habe ihre Verfügung unzureichend begründet und damit ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Die Vorinstanz habe sich damit begnügt, die anwendbaren Ausnahmebestimmungen des BGÖ wiederzugeben, ohne dabei einen ausreichend konkreten Bezug zu den einzelnen zur Einsicht verlangten Dokumenten herzustellen. Ebenso wenig habe die Vorinstanz begründet, weshalb gewisse Dokumente nicht als amtliche Dokumente zu qualifizieren seien. Den Beschwerdeführenden sei es daher weder möglich gewesen, die Verfügung nachzuvollziehen, noch diese sachgerecht anzufechten. Das BGÖ enthalte sodann und entgegen der Auffassung des BGÖ keine Ausnahmebestimmung für bestimmte Kategorien von Dokumenten, weshalb die Sitzungsprotokolle nicht generell vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen werden dürften. Ohnehin stelle die Ausnahmebestimmung zum Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung nur ein vorübergehendes Hindernis dar. Sobald das Organ, für dessen Meinungsbildung die Dokumente bestimmt seien, entschieden habe, müssten die betreffenden Dokumente grundsätzlich offengelegt werden. Schliesslich rügen die Beschwerdeführenden eine Verletzung der grundrechtlich geschützten Informations- und Medienfreiheit.

G.
Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 6. Januar 2014 auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Die Vorinstanz macht in formeller Hinsicht geltend, Schweizer Radio und Fernsehen SRF sei bisher nicht verfahrensbeteiligt gewesen und fehle es dem Unternehmen daher an der erforderlichen formellen Beschwer. Auf die Beschwerde von Schweizer Radio und Fernsehen SRF sei aus diesem Grund nicht einzutreten. Im Weiteren bestreitet die Vorinstanz, ihre Verfügung bzw. die Zugangsverweigerung unzureichend begründet zu haben. Aus den Erwägungen der angefochtenen Verfügung sei hinreichend ersichtlich, um welche Themen es bei den einzelnen zur Einsicht verlangten Dokumenten gehe und weshalb der Zugang verweigert worden sei. Die Begründungspflicht könne nicht so weit gehen, dass der Gesuchsteller über die Begründung der Zugangsverweigerung gleichwohl inhaltlich Kenntnis bzw. Einsicht in die verlangten Dokumente erlange.

Die Vorinstanz hält sodann an ihrer Auffassung fest, wonach der Zugang zu den Sitzungsprotokollen der Geschäftsleitung die freie Meinungs- und Willensbildung von deren Mitgliedern beeinträchtigen würde. Sie verweist diesbezüglich im Wesentlichen auf möglichen Druck der Öffentlichkeit. Bei der Geschäftsleitung der Vorinstanz handle es sich – entgegen der bisher von der Rechtsprechung beurteilten Sachverhalte – um ein dauerhaftes Gremium und in einem solchen sei es möglich, auf einmal gefasste Entscheide zurückzukommen. Dies dürfte jedoch nur aus sachlichen Gründen und ohne medialen Druck sowie ohne Einfluss der Öffentlichkeit geschehen, weshalb der Zugang zu den Sitzungsprotokollen auch zu verweigern sei, wenn die Geschäftsleitung einmal entschieden habe. Die Möglichkeit, dass protokollierte Gespräche und Entscheidungsgrundlagen im Nachhinein publiziert würden, wirke zudem auf künftige Geschäfte: Im Wissen um die Öffentlichkeit werde allenfalls auf Meinungsäusserungen verzichtet und so die freie Meinungs- und Willensbildung beeinträchtigt. Die Vorinstanz weist schliesslich darauf hin, dass der Gesuchsteller im Sinne einer fishing expedition ein umfangreiches Einsichtsgesuch gestellt und dessen Bearbeitung der Vorinstanz erheblichen Aufwand verursacht habe.

H.

Mit Schlussbemerkungen vom 20. Februar 2014 halten die Beschwerdeführenden an ihren Begehren fest.

Sie nehmen zunächst Bezug auf den Einwand der Vorinstanz, Schweizer Radio und Fernsehen SRF sei bisher nicht verfahrensbeteiligt gewesen und daher nicht zur Beschwerdeerhebung berechtigt. Sie führen aus, Reto Gerber habe das Zugangsgesuch nicht als Privatperson, sondern im

Zusammenhang mit seiner Tätigkeit für das Schweizer Radio und Fernsehen SRF gestellt und hierbei seine geschäftliche E-Mail-Adresse verwendet. Das Zugangsgesuch sei somit (auch) für Schweizer Radio und Fernsehen SRF gestellt worden, zumal sich dieses die Verfahrenshandlungen von Reto Gerber vollumfänglich anrechnen lasse. Schweizer Radio und Fernsehen SRF sei daher ebenfalls als formell beschwert anzusehen bzw. sei auf dieses Erfordernis zu verzichten, um nicht in überspitzten Formalismus zu verfallen.

Im Weiteren suchen die Beschwerdeführenden erneut darzulegen, dass die Vorinstanz ihren Entscheid unzureichend begründet hat bzw. deren Entscheidmotivation nicht nachvollziehbar ist. Darüber hinaus halten sie fest, die Vorinstanz habe bereits ihre Stellungnahme vom 9. Januar 2012 unzureichend begründet und damit insbesondere die ordnungsgemässe Durchführung des Schlichtungsverfahrens vereitelt. Schliesslich wenden sich die Beschwerdeführenden gegen den Vorhalt der Vorinstanz, sie hätten mit der offenen Formulierung des Gesuchs eine fishing expedition betrieben; Gesuchstellenden müsse es möglich sein, in einem ersten Schritt zu erfahren, welche Dokumente zu einem interessierenden Thema bestünden.

I.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die bei den Akten liegenden Schriftstücke wird, soweit für den Entscheid erheblich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt. Bei der Vorinstanz handelt es sich um eine Dienststelle der Bundesverwaltung i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG und bei der angefochtenen Verfügung um ein zulässiges Anfechtungsobjekt. Da zudem kein Ausnahmegrund nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde sach-

lich wie funktional zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung besitzt. Verlangt ist somit nebst der formellen Beschwer, dass die Beschwerdeführenden über eine besondere Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung zu ziehen vermögen.

Reto Gerber ist Adressat der angefochtenen Verfügung und mit seinen Begehren bzw. seinem Gesuch um Zugang zu verschiedenen Dokumenten nicht vollständig durchgedrungen. Er besitzt daher ohne Weiteres ein aktuelles schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung bzw. Änderung der angefochtenen Verfügung und ist als zur Beschwerdeerhebung berechtigt anzusehen. Demgegenüber ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführenden auch nicht dargelegt, dass Reto Gerber das Zugangsgesuch (zugleich) namens und im Auftrag von Schweizer Radio und Fernsehen SRF gestellt hat und entsprechend berechtigt gewesen wäre, das Unternehmen zu verpflichten. Schweizer Radio und Fernsehen SRF fehlt es folglich an der formellen Beschwer, wobei unerheblich ist, ob sich das Unternehmen die Verfahrenshandlungen von Reto Gerber anrechnen zu lassen bereit ist; dies wäre allenfalls im Zusammenhang mit einem – vorliegend jedoch nicht zu beurteilenden – Parteiwechsel von Belang. Die Beschwerdeführenden wenden ein, Reto Gerber habe sein Zugangsgesuch in seiner Funktion als Redaktor bei Schweizer Radio und Fernsehen SRF gestellt. Ob (allein) aus diesem Grund auf eine formelle Beschwer von Schweizer Radio und Fernsehen SRF verzichtet werden kann, erscheint selbst im Kontext des Öffentlichkeitsprinzips, welches jeder Person – und damit auch Medienunternehmen – ein generelles Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährt, fraglich. Die Frage kann jedoch vorliegend offen bleiben. Die Legitimation zur Beschwerde braucht nicht ausnahmslos bei allen Beschwerdeführenden gegeben zu sein, wenn mehrere Beschwerdeführende gemeinsam eine Beschwerde einreichen und die Legitimation – wie vorliegend – bei zumindest einem von ihnen gegeben ist (vgl. Urteil des BVGer A-3762/2010 vom 25. Januar 2012 E. 2.3 mit Hinweisen). Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass sich bei Gesuchen um Zugang zu amtlichen Dokumenten, die wie vorliegend von einem Journalisten eingereicht werden, regelmässig fragt, wer

Gesuchsteller und damit letztlich Verfahrenspartei ist. Die zuständige Behörde ist in diesen Fällen insbesondere auch aus Gründen der Rechtssicherheit gehalten, in formeller Hinsicht festzustellen, wer als Gesuchsteller auftritt; ist wie vorliegend unklar, ob der Gesuchsteller als Journalist bzw. Privatperson handelt oder das Gesuch namens und im Auftrag eines Verlages, Medienunternehmens o.ä. stellt, so hat die Behörde den Gesuchsteller diesbezüglich um Klarstellung und allfälligen Nachweis eines Vertretungsverhältnisses anzugehen.

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht erhobene Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten, wobei sich vorliegend der Streitgegenstand verengt hat (vgl. Sachverhalt Bst. F). Die Frage nach dem Zugang zu amtlichen Dokumenten ist nur bezüglich jener Dokumente zu beurteilen, zu welchen die Vorinstanz den Zugang nicht bereits gewährt hat und bezüglich derer die Beschwerdeführenden nicht auf eine Einsicht verzichten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht kann die angefochtene Verfügung grundsätzlich in vollem Umfang überprüfen. Die Beschwerdeführenden können entsprechend nebst der Verletzung von Bundesrecht und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts auch die Rüge der Unangemessenheit erheben (Art. 49 VwVG).

3.

3.1 Die Beschwerdeführenden stellen zur Hauptsache ein reformatorisches Begehren, beschränken sich alsdann jedoch im Wesentlichen auf formelle Rügen. Sie sind der Ansicht, die angefochtene Verfügung lasse eine eigentliche Subsumtion vermissen, womit die Vorinstanz ihre Begründungspflicht bzw. den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör verletzt habe.

Zum Verständnis und zur Prüfung der Vorbringen der Beschwerdeführenden sind vorweg die gesetzliche (Verfahrens-)Ordnung betreffend Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten (nachfolgend E. 3.2) sowie die Anforderungen an die Begründung einer Verfügung (nachfolgend E. 3.3) darzustellen. Vor diesem Hintergrund ist alsdann die gerügte Gehörsverletzung zu prüfen (nachfolgend E. 4).

3.2 Das BGÖ bezweckt, die Transparenz der Verwaltung und das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen zu fördern (Art. 1 BGÖ).

Hierzu kehrt es den Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit (Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt) zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips (Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt) um und gewährt jeder Person, die amtliche Dokumente einsehen will, im persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich des BGÖ einen subjektiven, individuellen Anspruch hierauf (Art. 2, Art. 3 und Art. 6 Abs. 1 BGÖ; vgl. BGE 136 II 399 E. 2.1 mit Hinweisen). Als amtliches Dokument gilt dabei jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz der Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Art. 5 Abs. 1 BGÖ). Nicht als amtliche Dokumente gelten Dokumente, die durch eine Behörde kommerziell genutzt werden, die nicht fertig gestellt oder zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (Art. 5 Abs. 3 BGÖ).

Aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips, wie es in Art. 6 Abs. 1 BGÖ verankert ist, besteht eine Vermutung zu Gunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Es liegt somit seit dem Inkrafttreten des BGÖ nicht mehr im freien Ermessen der Behörde, ob sie Informationen und amtliche Dokumente zugänglich machen will oder nicht (BVGE 2014/6 E. 4.2). Das Öffentlichkeitsprinzip gilt allerdings nicht absolut. Die Bestimmungen von Art. 7 und Art. 8 BGÖ sehen Ausnahmetatbestände vor, bei deren Vorliegen der Zugang zu amtlichen Dokumenten abweichend von Art. 6 Abs. 1 BGÖ einzuschränken, aufzuschieben oder ganz zu verweigern ist (BERTIL COTTIER/RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Brunner/Mader [Hrsg], Öffentlichkeitsgesetz, 2008, Art. 7 N. 1 f.). Darüber hinaus ist dem Schutz der Persönlichkeit bzw. der Privatsphäre Dritter Rechnung zu tragen; amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, sind vor der Einsichtnahme grundsätzlich zu anonymisieren und die Bekanntgabe steht unter dem Vorbehalt eines überwiegenden öffentlichen Interesses (Art. 9 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz [DSG, SR 235.1]). Die Vermutung des freien Zugangs ist entsprechend widerlegbar. Allerdings führt das Öffentlichkeitsprinzip zu einer Umkehr der objektiven Beweislast. Diese liegt bei der Behörde; die Behörde hat darzulegen, aus welchen Gründen der Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird (BVGE 2013/50 E. 8.1). Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.

Das Verfahren betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten ist in den Art. 10 ff. BGÖ geregelt. Demnach ist das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten an die Behörde zu richten, die das amtliche Do-

kument erstellt oder von Dritten, die nicht dem BGÖ unterstehen, erhalten hat (Art. 10 Abs. 1 BGÖ). Das Gesuch kann formlos gestellt und braucht – auch rechtlich – nicht begründet zu werden (Art. 7 Abs. 1 der Öffentlichkeitsverordnung vom 24. Mai 2006 [VBGÖ, SR 152.31]). Insbesondere muss die vorgesehene Verwendung – ob zu kommerziellen oder privaten Zwecken etwa – nicht offengelegt werden und ist somit grundsätzlich unerheblich (URS STEIMEN, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Art. 6 BGÖ N. 11; JULIA BHEND/JÜRG SCHNEIDER, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Art. 10 BGÖ N. 38 mit Hinweisen; vgl. zudem BVGE 2013/50 E. 7.2 f.). Die zuständige Behörde nimmt so rasch als möglich Stellung zu dem Gesuch (Art. 12 BGÖ). Entspricht die Behörde dem Gesuch nicht oder nicht vollständig, so besteht für die gesuchstellende Person die Möglichkeit, mit einem Schlichtungsantrag an den EDÖB zu gelangen. Kommt keine Einigung zu Stande, gibt der EDÖB innert 30 Tagen nach Empfang des Schlichtungsantrags eine Empfehlung über die Gewährung des Zugangs ab (Art. 14 BGÖ). Weicht die Behörde – wie vorliegend – von der Empfehlung des EDÖB ab, so erlässt sie eine Verfügung (Art. 15 Abs. 2 Bst. a BGÖ). Die Verfügung der Behörde kann schliesslich das Anfechtungsobjekt einer Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht sein (vgl. Art. 16 Abs. 1 BGÖ).

3.3 Das Verfahren auf Erlass einer Verfügung i.S.v. Art. 15 BGÖ richtet sich nach den Bestimmungen des VwVG (BHEND/SCHNEIDER, a.a.O., Art. 15 BGÖ N. 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 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) 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 N. 16).

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 Überlegun-

gen zu nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 138 I 232 E. 5.1; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 629 f.). Welchen Anforderungen eine Begründung zu genügend 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).

Die Anforderungen an die Begründung sind umso höher zu stellen, je grösser der Entscheidungsspielraum der Behörde ist und je stärker ein Entscheid in die individuellen Rechte des Betroffenen eingreift (BGE 129 I 232 E. 3.3; Urteil des BGer 2A.81/2005 vom 7. Februar 2006 E. 2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 631 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Dasselbe gilt, wenn sich in tatsächlicher und/oder rechtlicher Hinsicht komplexe Fragen stellen (vgl. BGE 129 I 232 E. 3.3). Umgekehrt vermag eine minimale Begründung zu genügen, wenn der Entscheid die Interessen des Betroffenen nur am Rande tangiert oder wenn die Gründe für den Entscheid offensichtlich sind (LORENZ KNEUBÜHLER, Die Begründungspflicht, 1998, S. 30 und 181; vgl. auch FELIX UHLMANN/ALEXANDRA SCHWANK, in: Praxiskommentar VwVG, 2009, Art. 35 N. 15 mit Hinweisen). Auch in diesem Fall muss sich der Betroffene jedoch über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn sachgerecht anfechten können. Die Behörde darf sich daher in der Regel nicht damit begnügen, die anwendbare Rechtsnorm wiederzugeben, sondern hat in erkennbarer Weise aufzuzeigen, aus welchen Gründen sie den Sachverhalt der anwendbaren Norm unterstellt. Einzig bei klarer Sachlage und bestimmten Normen kann der Hinweis auf die Rechtsgrundlage(n) genügen (GEROLD STEINMANN, in: St. Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014, Art. 29 Rz. 49; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 632 f.; RENÉ WIEDERKEHR, Die Begründungspflicht nach Art. 29 Abs. 2 BV und die Heilung bei Verletzung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl], 2010, S. 489 mit Hinweis; vgl. auch BVGE 2012/24 E. 3.2.3 und E. 3.3).

4.

4.1 Vor dem Hintergrund des vorstehen Ausgeführten ist zunächst zu prüfen, ob die vorliegende Streitsache in den sachlichen und persönlichen Geltungsbereich des BGÖ fällt (vgl. Art. 2 und Art. 3 BGÖ).

Der Beschwerdeführende Reto Gerber hat sein Zugangsgesuch beim SECO eingereicht. Als Staatssekretariat gehört es zur Bundesverwaltung und untersteht damit dem BGÖ (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ i.V.m. Anhang 1 Bst. B/Ziff. VI/1.3 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]). Die Vorinstanz hat sich daher zu Recht als zuständig erachtet und das Gesuch gestützt auf die Bestimmungen des BGÖ beurteilt; es liegt weder eine Ausnahme vor, was den sachlichen Geltungsbereich gemäss Art. 3 BGÖ betrifft, noch greift der Vorbehalt einer spezialgesetzlichen Regelung i.S.v. Art. 4 BGÖ. Die Vorinstanz ging sodann mit dem EDÖB davon aus, dass es sich bei den zur Einsicht verlangten Dokumenten – ausgenommen drei Dokumente – um amtliche Dokumente i.S.v. Art. 5 Abs.1 BGÖ handelt.

Somit ist im Folgenden zu prüfen, ob die Vorinstanz ihre Begründungspflicht bzw. den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör verletzt hat, wie diese geltend machen. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen den Sitzungsprotokollen sowie den anlässlich der Sitzungen der Geschäftsleitung angegebenen Beilagen (hierzu sogleich E. 4.2) und den Dokumenten, welche die Vorinstanz nicht als amtliche Dokumente qualifiziert und somit vom Geltungsbereich des BGÖ ausgenommen hat (nachfolgend E. 4.3).

4.2

4.2.1 Die Vorinstanz stützte ihren Entscheid insbesondere auf Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ. Sie erwog, die Mitglieder der Geschäftsleitung könnten als Folge einer Veröffentlichung der Sitzungsprotokolle und somit der darin enthaltenen Meinungsäusserungen unter starken Druck der Öffentlichkeit geraten, wodurch bereits vorgängig die Bildung und freie Äusserung der eigenen Meinung wesentlich beeinträchtigt werde. Zudem sei es schwieriger, im Fokus der Öffentlichkeit auf eine einmal geäusserte Meinung zurückzukommen bzw. diese aus sachlichen Gründen zu ändern. Die Vorinstanz verweist sodann auf weitere Ausnahmetatbestände, wobei sie sich im Wesentlichen darauf beschränkt, die – ihrer Ansicht nach – anwendbaren Bestimmungen von Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 4 BGÖ an- und wiederzugeben; so führt sie etwa aus, die in den Sitzungsprotokollen festgehaltenen Positionen könnten in künftigen Verhandlungen der

Schweiz verwendet werden und eine Veröffentlichung bestimmter Dokumente könne die zielkonforme Durchführung behördlicher Massnahmen und die aussenpolitischen Interessen sowie die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigen.

4.2.2 Der Hinweis auf die anwendbaren Bestimmungen kann – wie vorstehend ausgeführt – nur genügen, wenn die Gründe für den Entscheid offensichtlich sind. Davon ist jedoch vorliegend nicht auszugehen. Entscheidendes Kriterium für die Beurteilung, ob eine Ausnahmeklausel i.S.v. Art. 7 Abs. 1 BGÖ anwendbar ist, ist das Risiko einer (erheblichen) Beeinträchtigung bzw. Gefährdung der in Art. 7 Abs. 1 BGÖ abschliessend genannten öffentlichen und privaten Interessen als Folge des Zugangs zu einem amtlichen Dokument. Die drohende Beeinträchtigung muss eine gewisse Erheblichkeit aufweisen und es muss ein ernsthaftes Risiko einer Beeinträchtigung bestehen (BGE 133 II 209 E. 2.3.3; Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 7 mit Hinweisen). Dies verlangt nach einer Beurteilung im Einzelfall, angeleitet durch Sinn und Zweck des angerufenen Geheimhaltungsinteresses (vgl. KURT NUSPLIGER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, 2008, Art. 5 N. 8; zudem Urteil des BVGer A-3631/2009 vom 15. September 2009 E. 4). Der Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ etwa soll verhindern, dass die Verwaltung durch eine verfrühte Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter allzu starken Druck der Öffentlichkeit gerät, wodurch die Bildung einer eigenen Meinung und eines eigenen Willens verhindert werden könnte (Urteil A-6291/2013 E. 7.2.3).

Somit kann aber in der Regel – und auch vorliegend – nicht gesagt werden, die Gründe für das Vorliegen eines Ausnahmegrundes i.S.v. Art. 7 Abs. 1 BGÖ seien offensichtlich (vgl. auch ISABELLE HÄNER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, 2008, Art. 15 N. 8). Vielmehr hat die Vorinstanz grundsätzlich für jedes Dokument bzw. für jede Textpassage, für welche sie den Zugang einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern beabsichtigt, darzulegen, weshalb sie einen Ausnahmetatbestand i.S.v. Art. 7 Abs. 1 BGÖ als erfüllt ansieht. Hierbei ist unter Umständen, um dem Zugang entgegenstehende Interessen zu schützen, auf eine umschreibende Begründung auszuweichen (Urteil des BVGer A-4307/2010 vom 28. Februar 2013 E. 5.2.4; STEIMEN, a.a.O., Art. 7 BGÖ N. 8). Dies gilt im Ergebnis auch für den Ausnahmetatbestand von Art. 8 Abs. 4 BGÖ; die Vorinstanz hätte im Einzelfall anzugeben gehabt, zu welchen laufenden oder innert kurzer Frist tatsächlich bevorstehender

Verhandlungen das amtliche Dokument in einem hinreichend engen Zusammenhang steht und inwiefern das Dokument (konkrete) Verhandlungspositionen oder Einschätzungen zum Verhandlungsprozess enthält (ISABELLE HÄNER, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz [nachfolgend Basler Kommentar], 3. Aufl. 2014, Art. 8 BGÖ N. 14–16).

Die Überlegungen, welche zur Verweigerung des Zugangs geführt haben, gehen auch aus den weiteren Erwägungen der Vorinstanz nicht in hinreichendem Mass hervor. Zwar führt die Vorinstanz allgemeine Überlegungen zur freien Meinungs- und Willensbildung der Mitglieder der Geschäftsleitung des SECO an und nimmt somit gestützt auf den Ausnahmetatbestand i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ – jedenfalls im Ergebnis – eine gesamte Kategorie von Dokumenten grundsätzlich vom Öffentlichkeitsprinzip aus. Sie übersieht dabei, dass die Bestimmungen von Art. 7 und Art. 8 Abs. 4 BGÖ nach einer Beurteilung im Einzelfall verlangen und die Bestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ daher – entsprechend dem Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung mit Geheimhaltungsvorbehalt – keine Grundlage bietet, den Zugang zu den erwähnten Dokumenten gestützt auf allgemeine bzw. grundsätzliche Überlegungen zu verweigern.

Mit Blick auf die Erwägungen der Vorinstanz ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass das blosse Risiko einer öffentlichen Auseinandersetzung für sich allein nicht ausreicht, den Zugang zu verweigern. Die Bestimmungen über die Ausnahmetatbestände lassen der Verwaltung genügend Raum, ihre Entscheide ohne Druck der Öffentlichkeit zu treffen (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Art. 8 Abs. 2 BGÖ; zum Verhältnis von Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Art. 8 Abs. 2 BGÖ vgl. HÄNER, Basler Kommentar, Art. 8 BGÖ N. 11); der Zugang zu einem Dokument aus den Entscheidungsunterlagen kann gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ u.U. auch über den Zeitpunkt des betreffenden Entscheids hinaus aufgeschoben werden (vgl. BGE 133 II 209 E. 4.2). Auch in diesen Fällen wird es sich aber mit Blick auf die Öffentlichkeit amtlicher Dokumente und den Verhältnismässigkeitsgrundsatz nicht rechtfertigen, den Zugang zum gesamten Dokument zur Gänze zu verweigern, wenn eine Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung lediglich von einzelnen Passagen ausgeht (Urteil A-3631/2009 E. 3.4.1).

4.2.3 Eine hinreichende Subsumtion des rechtserheblichen Sachverhalts unter die Bestimmungen von Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 4 BGÖ lässt sich dem angefochtenen Entscheid nach dem Gesagten nicht entnehmen

und hat die Vorinstanz insofern ihre Begründungspflicht verletzt. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass der Gesuchsteller ein umfangreiches Zugangsgesuch gestellt hat. Vor diesem Hintergrund wären die Vorinstanz und der EDÖB auch mit Blick auf das Interesse, den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten, grundsätzlich gehalten gewesen, dem Gesuchsteller vor Durchführung des Schlichtungsverfahrens in einem ersten Schritt eine Liste der zur Einsicht verlangten Dokumente sowie die Traktandenlisten der Sitzungen der Geschäftsleitung zuzustellen und ihm so die Gelegenheit zu geben, sein Gesuch zu konkretisieren und einzugrenzen (vgl. Art. 3 Abs. 1 VBGÖ; Urteil A-3631/2009 E. 4; BHEND/SCHNEIDER, a.a.O., Art. 10 BGÖ N. 43). Sodann ist darauf hinzuweisen, dass auch bei Medienschaffenden die Möglichkeit besteht, eine (reduzierte) Gebühr für den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu verlangen bzw. dem Aufwand für die Bearbeitung eines aufwändigen Gesuchs gebührend Rechnung zu tragen (Art. 17 Abs. 1 BGÖ; Urteil des BGer 1C_550/2013 vom 19. November 2013 E. 3, insbes. E. 3.3).

4.3 Die Vorinstanz hat sodann drei der zur Einsicht verlangten Dokumente nicht als amtliche Dokumente i.S.v. Art. 5 Abs. 1 BGÖ qualifiziert und diese somit vom Geltungsbereich des BGÖ ausgenommen. Es handelt sich um eine "Kurzinformation zur GL-Klausur" (Dokument Nr. 2.1.6 gemäss dem Inhaltsverzeichnis der Vorinstanz vom 9. Oktober 2013), den "Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2011" (Dokument 3.1.1 gemäss dem Inhaltsverzeichnis der Vorinstanz vom 9. Oktober 2013) und die "Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkung; Stellungnahme BR zum Bericht GPK-N" (Dokument Nr. 8.1.1a gemäss dem Inhaltsverzeichnis der Vorinstanz vom 9. Oktober 2013). Die Vorinstanz erwog, die Kurzinformation sei im Entwurf an die Mitglieder der Geschäftsleitung abgegeben worden, beschreibe Themen, Aktivitäten und Ablauf der Klausur und sei in diesem Sinne nur für einen eng begrenzten Personenkreis als Arbeitshilfsmittel bestimmt. Und auch beim Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik und der Evaluation habe es sich um Entwürfe gehandelt, welche nur für einen eng begrenzten Personenkreis als Arbeitshilfsmittel bestimmt gewesen seien. Der definitive Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik und die definitive Stellungnahme des Bundesrates zur Evaluation seien sodann im Bundesblatt publiziert worden. Die betreffenden Dokumente könnten daher entsprechend Art. 5 Abs. 3 Bst. b und c BGÖ nicht als amtliche Dokumente qualifiziert werden.

Die Vorinstanz hat zwar nicht hinreichend begründet, inwiefern es sich bei den drei Dokumenten um Arbeitshilfsmittel wie etwa (persönliche) Notizen, Arbeitskopien von Dokumenten oder Korrekturvorschläge handelt (Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ i.V.m. Art. 1 Abs. 3 VBGÖ; vgl. zudem Urteil A-6291/2013 E. 6.5.1). Sie erwog jedoch, die Dokumente seien lediglich im Entwurf an die Mitglieder verteilt worden. Sie brachte damit zum Ausdruck, dass sie von nicht fertig gestellten bzw. nicht definitiv übergebenen Dokumenten i.S.v. Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ i.V.m. Art. 1 Abs. 2 VBGÖ ausgeht. Dies ergibt sich ausdrücklich aus dem Hinweis, die definitiven Dokumente seien im Bundesblatt publiziert worden. Die Begründung ist zwar knapp ausgefallen, doch es kann nicht gesagt werden, die für den Entscheid wesentlichen Überlegungen gingen aus den Erwägungen der Vorinstanz nicht hervor. Es ist daher von einer hinreichenden Begründung auszugehen und geht der Vorhalt der Beschwerdeführenden, die Vorinstanz habe auch hinsichtlich der drei erwähnten Dokumente ihre Begründungspflicht verletzt, daher fehl. Ob die Vorinstanz auch in der Sache richtig entschieden hat, ist nachfolgend im Rahmen der Überprüfung der materiellen Rechtsanwendung zu beurteilen (nachfolgend E. 6).

4.4 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Entscheidbegründung der Vorinstanz in wesentlichen Teilen nicht zu überzeugen vermag. Zwar war für die Beschwerdeführenden ersichtlich, weshalb die Vorinstanz drei Dokumente vom Geltungsbereich des BGÖ ausgenommen hat. Aus welchen Überlegungen die Vorinstanz jedoch den Zugang zu den zahlreichen weiteren Dokumenten verweigert hat, geht aus den Erwägungen nicht hinreichend hervor. Insofern war es den Beschwerdeführenden nicht möglich, den Entscheid sachgerecht, d.h. in Kenntnis der diesem zu Grunde liegenden Überlegungen, anzufechten. Die Vorinstanz hat damit eine wirksame Selbstkontrolle verhindert und gleichsam ihre Begründungspflicht bzw. den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör verletzt.

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden folgt aus dieser Feststellung nicht (ohne Weiteres), dass der Zugang zu den zur Einsicht verlangten Dokumenten zu gewähren ist; die Begründungspflicht ist von der objektiven Beweislast, d.h. von der Frage, wer die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen hat, zu trennen (zur Beweislast vorstehend E. 3.2). Es ist daher vorliegend (zunächst) zu prüfen, ob die angefochtene Verfügung bereits aufgrund der festgestellten Gehörsverletzung aufzuheben und zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen ist.

5.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung formeller Natur. Seine Verletzung führt daher grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids, ungeachtet der Erfolgsaussichten in der Beschwerdesache selbst. Das Bundesgericht lässt es jedoch zu, Verfahrensfehler wie eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Rechtsmittelverfahren zu heilen bzw. die unterbliebene Gewährung des rechtlichen Gehörs nachzuholen. Dies setzt voraus, dass die Verletzung nicht besonders schwer wiegt und der Betroffene die Möglichkeit hat, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die zur freien Prüfung aller Sachverhalts- und Rechtsfragen berechtigt ist. Des Weiteren dürfen dem Betroffenen durch die Heilung keine unzumutbaren Nachteile entstehen (BGE 137 I 195 E. 2.3.2; Urteil des BGer 2C_856/2013 vom 10. Februar 2014 E. 3.2; BERNHARD WALDMANN/JÜRG BICKEL, in: Praxiskommentar VwVG, 2009, Art. 29 N. 114 ff.).

Der nachträglichen Gewährung des rechtlichen Gehörs zugänglich sind insbesondere Verstösse gegen die Begründungspflicht. Hierzu ist das Versäumte im Rechtsmittelverfahren nachzuholen, indem entweder die Vorinstanz eine genügende Begründung nachschiebt, etwa in ihrer Vernehmlassung, oder aber die Rechtsmittelinstanz der beschwerdeführenden Partei vor Erlass ihres Entscheids Gelegenheit einräumt, zu der in Aussicht genommenen Begründung Stellung zu nehmen (BGE 125 I 209 E. 9a; Urteil des BGer 2C_762/2011 vom 15. Juni 2012 E. 4.1; BVGE 2012/24 E. 3.4; vgl. auch WIEDERKEHR, a.a.O., S. 502). Wird eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Rechtsmittelverfahren geheilt bzw. behoben, ist der Gehörsverletzung bei der Verlegung der Kosten Rechnung zu tragen, selbst wenn die Beschwerde in materieller Hinsicht abzuweisen ist (zum Ganzen Urteil des BVGer A-821/2013 vom 2. September 2013 E. 3.2; LORENZ KNEUBÜHLER, Die Kostenverlegung im Beschwerdeverfahren des Bundes, in: ZBl, 2005, S. 466 mit Hinweisen; vgl. ferner BGE 131 II 200 E. 4.3 und 7.3).

Die Verletzung der Begründungspflicht wiegt vorliegend schwer. Die Vorinstanz hat gestützt auf verschiedene Ausnahmetatbestände den Zugang zu den amtlichen Dokumenten verweigert, ohne allerdings nachvollziehbar darzulegen, von welchen Überlegungen sie sich hat leiten lassen. Und auch in ihrer Vernehmlassung an das Bundesverwaltungsgericht schiebt die Vorinstanz keine hinreichende Begründung nach. Die unzureichende Begründung verhindert, das sich das BVGer als Rechtsmittelbehörde ein Bild über die Tragweite des ergangenen Entscheids machen

und diesen sachgerecht überprüfen kann (vgl. BGE 129 I 232 E. 3.2). Zudem verfügt die Vorinstanz aufgrund ihrer Nähe zur Streitsache über die besseren Kenntnisse zur Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse. Die Verletzung der Begründungspflicht kann daher im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht behoben werden. Die Beschwerde ist, soweit die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführenden um Zugang zu amtlichen Dokumenten abgewiesen hat, im Sinne des Eventualbegehrens gutzuheissen, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Angelegenheit zum neuen Entscheid im Sinne der vorstehenden Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Dabei hat die Vorinstanz zu berücksichtigen, dass vorliegend ein umfangreiches Gesuch zu beurteilen ist. Sie hat daher dem Beschwerdeführenden Reto Gerber zunächst eine ausreichend detaillierte Liste mit den zur Einsicht verlangten Dokumente und – sofern keine schützenswerten Interessen i.S.v. Art. 7 und Art. 8 BGÖ entgegenstehen – die Traktandenlisten der betreffenden Sitzungen der Geschäftsleitung zuzustellen und ihm die Gelegenheit zu gewähren, sein Gesuch zu konkretisieren.

6.

In der Sache bleibt zu prüfen, ob die Vorinstanz drei der zur Einsicht verlangten Dokumente zur Recht nicht als amtliche Dokumente qualifiziert und diese somit vom Anwendungsbereich des BGÖ ausgenommen hat. Die Vorinstanz hat im Wesentlichen dargelegt, es handle sich bei den drei Dokumenten, der "Kurzinformation zur GL-Klausur" (Dokument Nr. 2.1.6 gemäss dem Inhaltsverzeichnis der Vorinstanz vom 9. Oktober 2013), dem "Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2011" (Dokument 3.1.1 gemäss dem Inhaltsverzeichnis der Vorinstanz vom 9. Oktober 2013) und der "Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkung; Stellungnahme BR zum Bericht GPK-N" (Dokument Nr. 8.1.1a gemäss dem Inhaltsverzeichnis der Vorinstanz vom 9. Oktober 2013), nicht um fertig gestellte Dokumente. Zudem seien sie zum persönlichen Gebrauch bestimmt.

Die Beschwerdeführenden legen nicht dar und es ist auch nicht ersichtlich, dass der Entscheid der Vorinstanz im Ergebnis unzutreffend ist. Die Dokumente wurden den Mitgliedern der Geschäftsleitung in einer provisorischen Fassung abgegeben und wiesen insofern keinen definitiven Charakter i.S.v. Art. 1 Abs. 2 Bst. b VBGÖ auf. Die Vorinstanz ging folglich zutreffend davon aus, es handle sich um nicht fertig gestellte Dokumente i.S.v. Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ (zum Begriff des fertig gestellten Dokuments und zur Rechtsprechung des BVGer vgl. das Urteil A-6291/2013

E. 6.4.1 mit Hinweisen). Das Dokument "Kurzinformation zur GL-Klausur" enthält sodann lediglich Angaben zum Rahmenprogramm der Klausur, so dass fraglich erscheint, ob es sich um Informationen handelt, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe i.S.v. Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ betreffen. Dies kann jedoch offen bleiben, ebenso wie die Frage, ob die drei Dokumente zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind und es sich (auch) aus diesem Grund nicht um amtliche Dokumente handelt; das Zugangsgesuch des Beschwerdeführenden Reto Gerber bezog sich allein auf die anlässlich der Sitzungen der Geschäftsleitung abgegebenen Beilagen, so dass einzig zu beurteilen war, ob der Zugang auch zu jenen Dokumenten zu gewähren ist, welche in einer provisorischen Fassung abgegeben worden sind, was, wie vorstehen ausgeführt, zu verneinen ist.

7.

Insgesamt ergibt sich, dass die Vorinstanz, soweit der Zugang zu amtlichen Dokumenten zu beurteilen war, den Beschwerdeführenden keine Gelegenheit gegeben hat, das Zugangsgesuch zu konkretisieren. Zudem hat sie ihren Entscheid nicht hinreichend begründet und so den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör verletzt. Dieser Mangel kann im Beschwerdeverfahren nicht behoben werden. Weder in formeller noch in materieller Hinsicht zu beanstanden ist demgegenüber der Entscheid der Vorinstanz, drei der zur Einsicht verlangten Dokumente vom Geltungsbereich des BGÖ auszunehmen. Die Beschwerde ist daher hinsichtlich des Eventualbegehrens teilweise gutzuheissen. Die angefochtene Verfügung ist aufzuheben, soweit die Vorinstanz den Zugang zu amtlichen Dokumenten verweigert hat und die Angelegenheit ist zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Bei diesem Ergebnis erübrigt es sich, auf die von den Beschwerdeführenden ebenfalls als verletzt gerügten Grundrechte der Medien- und Informationsfreiheit einzugehen (vgl. hierzu das Urteil des BVGer A-1156/2011 vom 22. Dezember 2011 E. 11), ebenso auf das Subeventualbegehren.

8.

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dabei gilt die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zum neuen Entscheid (mit noch offenem Ausgang) praxisgemäss als volles Obsiegen der Beschwerde führenden Partei(en) (vgl. Urteil des BGer 1C_397/2009 vom 26. April 2010 E. 6). Davon ist auch auszugehen, wenn – wie vorliegend – zur Hauptsache ein reformatorisches Rechtsbegehren gestellt worden ist. Die Beschwerdeführenden sind in diesem Sinne als zum überwiegenden

Teil obsiegend anzusehen und es sind ihnen aus diesem Grund keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Der von den Beschwerdeführenden geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– ist ihnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Ebenfalls keine Verfahrenskosten zu tragen hat die unterliegende Vorinstanz (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist sodann von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihnen erwachsene notwendige oder verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Beschwerdeführenden sind im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht nicht anwaltlich vertreten, weshalb ihnen keine Parteientschädigung zuzusprechen ist (Art. 8 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, im Übrigen jedoch abgewiesen.

2.
Die Verfügung der Vorinstanz vom 9. Oktober 2013 wird aufgehoben, soweit die Vorinstanz den Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss dem Zugangsgesuch des Beschwerdeführenden Reto Gerber vom 20. Dezember 2011 verweigert hat und soweit der Zugang noch im Streit lag. Die Angelegenheit wird zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der von den Beschwerdeführenden in der Höhe von Fr. 1'500.– geleistete Kostenvorschuss wird den Beschwerdeführenden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Die Beschwerdeführenden haben hierzu dem Bundesverwaltungsgericht ihre Kontoverbindung bekannt zu geben.

4.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
– das GS WBF (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Einschreiben)
– den EDÖB

Die vorsitzende Richterin:	Der Gerichtsschreiber:
Marianne Ryter	Benjamin Kohle

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 Rechtsschrift 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: