



## **Urteil vom 20. Oktober 2016**

---

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),  
Richter Jérôme Candrian, Richterin Christine Ackermann,  
Gerichtsschreiber Pascal Baur.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Schweizerische Eidgenossenschaft,**  
Staatssekretariat für Migration SEM,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten.

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

Am 11. August 2014 wandte sich A. \_\_\_\_\_ per E-Mail an das Bundesamt für Migration (heute sowie nachfolgend: Staatssekretariat für Migration SEM). Er ersuchte um die Beantwortung verschiedener Fragen zum Thema „Ausschaffung abgewiesener Asylsuchender auf dem Luftweg“ sowie um Zugang zu sämtlichen Rahmenverträgen bzw. Leistungsvereinbarungen zwischen dem SEM (Sektion swissREPAT SSR) und inländischen wie ausländischen Fluggesellschaften. Auf Aufforderung des SEM, das Zugangsgesuch auf einen bestimmten Zeitraum zu beschränken, verlangte er mit E-Mail vom 18. August 2014 neu Zugang zu den fünf höchstdotierten Rahmenverträgen bzw. Leistungsvereinbarungen zwischen dem SEM und Fluggesellschaften seit der Einführung des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3), sämtlichen Rahmenverträgen bzw. Leistungsvereinbarungen des Jahres 2013 zwischen dem SEM und Fluggesellschaften sowie sämtlichen Rahmenverträgen bzw. Leistungsvereinbarungen zwischen dem SEM und der (...) Fluggesellschaft B. \_\_\_\_\_. Nach Hinweis des SEM, mit dem ersten Begehren wären Kosten im vierstelligen Bereich verbunden, beschränkte er sein Zugangsgesuch mit E-Mail vom 19. August 2014 auf letztere zwei Begehren (nachfolgend: Zugangsbegehren b und c).

**B.**

Mit E-Mail vom 12. September 2014 verweigerte das SEM den verlangten Zugang. Zur Begründung verwies es zum einen auf Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ (Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen). Zum anderen berief es sich auf eine Gefährdung der inneren Sicherheit im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ. A. \_\_\_\_\_ stellte darauf am 23. September 2014 beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB einen Schlichtungsantrag nach Art. 13 BGÖ.

**C.**

Am 5. November 2015 empfahl der EDÖB dem SEM gestützt auf Art. 14 BGÖ die Gewährung des Zugangs. Er erwog, entgegen den Vorbringen des SEM im Schlichtungsverfahren könne der Zugang zu den Dokumenten gemäss Zugangsbegehren b weder nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b und c noch nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> des Datenschutzgesetzes vom 19. Juni 1992 (DSG, SR 235.1; Schutz der Privatsphäre bzw. von Personendaten Dritter) verweigert werden. Art. 7 Abs. 1 Bst. d

BGÖ (Schutz der aussenpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz) wiederum stehe dem Zugang zu den Dokumenten gemäss Zugangsbegehren c nicht entgegen. Da fünf vom Zugangsbegehren b betroffene Fluggesellschaften kein Zustellungsdomizil in der Schweiz hatten, informierte er im Bundesblatt unter namentlicher Nennung dieser Fluggesellschaften sowie teilweise auch deren verantwortlicher Personen über den Erlass der Empfehlung (vgl. [...]).

**D.**

Am 23. Dezember 2015 verfügte das SEM gestützt auf Art. 15 Abs. 2 Bst. a BGÖ, es verweigere in Absprache mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA sowohl den Zugang zu den Dokumenten gemäss Zugangsbegehren b (Begehren 2 gemäss SEM) als auch den Zugang zu den Dokumenten gemäss Zugangsbegehren c (Begehren 3 gemäss SEM). Hinsichtlich ersterer Dokumente berief es sich auf Art. 7 Abs. 1 Bst. b und Art. 7 Abs. 2 BGÖ in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG, bezüglich letzterer auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d und, ergänzend, Art. 7 Abs. 2 BGÖ in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG.

**E.**

Gegen diese Verfügung des SEM (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 1. Februar 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt die Aufhebung der Verfügung und die Gewährung des verlangten Zugangs. Zur Begründung bringt er im Wesentlichen vor, die von der Vorinstanz angerufenen Gründe für die Verweigerung des Zugangs lägen nicht vor.

**F.**

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 6. April 2016 die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verweist sie zum einen auf ihre Vorbringen in der angefochtenen Verfügung; zum anderen macht sie einige ergänzende Ausführungen, insbesondere zu den Gründen für die Berufung auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ.

**G.**

Der Beschwerdeführer macht von der ihm eingeräumten Möglichkeit, Schlussbemerkungen einzureichen, keinen Gebrauch.

**H.**

Auf die sonstigen Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheiderelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:****1.**

**1.1** Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern diese von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt (vgl. Art. 31 VGG). Der angefochtene Entscheid ist eine Verfügung im genannten Sinn (vgl. auch E. 4.3.1) und stammt von einer zulässigen Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG; eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

**1.2** Zur Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist mit seinem Zugangsgesuch nicht durchgedrungen. Er ist durch die angefochtene Verfügung zudem materiell beschwert und damit ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

**1.3** Die Beschwerde wurde ausserdem frist- und formgerecht eingereicht (vgl. Art. 50 Abs. 1 und 52 Abs. 1 VwVG), weshalb darauf einzutreten ist.

**2.**

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit voller Kognition und überprüft angefochtene Verfügungen auf Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Unangemessenheit (vgl. Art. 49 VwVG). Es würdigt im Weiteren Beweise frei, ohne Bindung an förmliche Beweisregeln sowie umfassend und pflichtgemäss (Grundsatz der freien Beweiswürdigung; vgl. Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 BZP [SR 273]; BGE 137 II 266 E. 3.2; BVGE 2012/33

E. 6.2.1). Es erachtet eine rechtserhebliche Tatsache, für die der volle Beweis zu erbringen ist (Regelbeweismass), nur dann als bewiesen, wenn es gestützt auf die freie Beweiswürdigung zur Überzeugung gelangt, sie habe sich verwirklicht. Absolute Gewissheit ist indes nicht erforderlich. Es genügt, wenn es an der behaupteten Tatsache keine ernsthaften Zweifel mehr hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht erscheinen (vgl. BGE 130 III 321 E. 3.2; BVGE 2012/33 E. 6.2.1).

### 3.

**3.1** Das BGÖ bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (vgl. Art. 1 BGÖ), wodurch namentlich die Kontrolle über diese verbessert und das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen gestärkt werden sollen (vgl. BGE 136 II 399 E. 2.1 m.w.H.). Entsprechend dieser Zielsetzung kehrt es den früher geltenden Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit zugunsten des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips um und räumt, soweit es zur Anwendung kommt und keine Spezialbestimmung gemäss Art. 4 BGÖ vorliegt, jeder Person das Recht ein, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt solcher Dokumente zu erhalten (vgl. Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Dieser subjektive, individuelle Anspruch auf Zugang (vgl. Urteil des BGer 1C\_137/2016 vom 27. Juni 2016 [zur Publikation vorgesehen] E. 2.2 m.w.H.) gilt freilich nicht absolut, sondern wird in Art. 7-9 BGÖ in verschiedener Hinsicht eingeschränkt. Es besteht aber eine Vermutung des freien Zugangs (vgl. das vorstehend zitierte Urteil des BGer E. 2.2 m.w.H.), für deren Widerlegung die Beweislast der Behörde obliegt. Diese hat darzulegen, dass eine oder mehrere der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmeregelungen erfüllt sind (vgl. Botschaft vom 12. Februar 2003 zum BGÖ, BBl 2003 2002; URS STEIMEN, in: Basler Kommentar zum DSG/BGÖ, 3. Aufl. 2014, N. 7 zu Art. 7 BGÖ).

**3.2** Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung lässt sich das Verhältnis des Transparenzgebots gemäss dem BGÖ zu besonderen Vertraulichkeitsregeln, namentlich solchen nach Art. 7 BGÖ, nicht generell festlegen, sondern ist von Fall zu Fall zu ermitteln. Entscheidend ist dabei der Sinngehalt der divergierenden Normen, für den wiederum wesentlich auf deren Zweck zurückzugreifen ist. Abzuwägen sind die sich gegenüberstehenden Interessen im Einzelfall. Massgebliche Kriterien sind etwa die Funktion oder Stellung der betroffenen Person, die Umstände der ursprünglichen Informationsbeschaffung, der Vertrauensschutz, die Art der

betroffenen Daten, das Vorliegen eines besonderen Informationsinteresses der Öffentlichkeit, der Schutz spezifischer öffentlicher Interessen, die Natur der Beziehung zwischen der Verwaltung und dem betroffenen Dritten sowie die Bedeutung der fraglichen Thematik. Liegt ein Ausnahmetatbestand vor, ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Interessen an der Geheimhaltung das Transparenzinteresse überwiegen oder ob gegebenenfalls, in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV), ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzen, Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub. Einen Grundsatz, wonach im Zweifel dem Öffentlichkeitsprinzip der Vorrang einzuräumen ist, gibt es genauso wenig wie das umgekehrte Prinzip. Vielmehr ist für jeden einschlägigen Ausnahmetatbestand im Einzelfall anhand der dargelegten Verhältnismässigkeitsprüfung abzuwägen, ob der Transparenz oder der Vertraulichkeit Nachachtung zu verschaffen ist (vgl. zum Ganzen Urteile des BGer 1C\_296/2015 vom 18. Mai 2016 [zur Publikation vorgesehen] E. 3.6 und 1C\_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 2.5).

**3.3** Vorliegend ist zu Recht unbestritten, dass das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers nach dem BGÖ zu beurteilen ist, fällt es doch in dessen persönlichen und sachlichen Geltungsbereich (vgl. Art. 2 und 3 BGÖ) und liegt keine spezielle, die Regelung des BGÖ einschränkende oder ausschliessende Bestimmung nach Art. 4 BGÖ vor. Zu Recht unbestritten ist weiter, dass es sich bei den vom Gesuch betroffenen Dokumenten um amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 BGÖ handelt und der Beschwerdeführer sich grundsätzlich auf das Zugangsrecht von Art. 6 Abs. 1 BGÖ berufen kann. Streitig ist hingegen, ob der verlangte Zugang gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. b und Art. 7 Abs. 2 BGÖ in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG (Zugangsbegehren b) bzw. Art. 7 Abs. 1 Bst. d und, ergänzend, Art. 7 Abs. 2 BGÖ in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG (Zugangsbegehren c) zu verweigern ist. Dies ist nachfolgend zu prüfen (vgl. E. 5 f. [Zugangsbegehren b] und E. 7 [Zugangsbegehren c]). Vorab ist auf die vom Beschwerdeführer sinngemäss erhobene Rüge, die Vorinstanz habe ihre Begründungspflicht verletzt, einzugehen (vgl. E. 4).

#### **4.**

**4.1** Die Vorinstanz beruft sich in der angefochtenen Verfügung zur Verweigerung des vom Beschwerdeführer mit Zugangsbegehren c verlangten Zugangs zu sämtlichen Rahmenverträgen bzw. Leistungsvereinbarungen mit der (...) Fluggesellschaft B.\_\_\_\_\_ zwar auf die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ. Welche aussenpolitischen Interessen der

Schweiz der Zugangsgewährung wieso entgegenstehen bzw. inwiefern diese die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigen könnte, erläutert sie jedoch nicht. Zur Begründung für den Verzicht auf entsprechende Ausführungen verweist sie auf Art. 13 Abs. 2 der Öffentlichkeitsverordnung vom 24. Mai 2006 (VBGÖ, SR 152.31), wonach die Empfehlung des EDÖB keine Informationen enthalten darf, die eines der geschützten Interessen nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ beeinträchtigen könnten. In analoger Anwendung dieser Bestimmung könne sie die detaillierten Gründe für die Berufung auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ nicht darlegen, da gerade deren Offenlegung diese Ausnahmebestimmung verletzen würde.

**4.2** Der Beschwerdeführer bringt vor, die Vorinstanz verweigere den Zugang zu den Dokumenten gemäss Zugangsbegehren c, ohne angeben zu können, welches Interesse durch die Gewährung des Zugangs allenfalls beeinträchtigt werden könnte. Nicht einmal der EDÖB – der in seiner Empfehlung unter Verweis auf Art. 13 Abs. 2 VBGÖ die ihm von der Vorinstanz genannten Gründe ebenfalls nicht darlegt – dürfe die entsprechenden Gründe nennen. Er sehe sich somit mit der kafkaesken Situation konfrontiert, dass er Bedenken ausräumen solle, die er nicht kenne und nicht kennen dürfe, weil angeblich schon die Kenntnis der Bedenken einen Grund für die Bedenken darstellen würde. So drehe sich die Geheimhaltung im Kreis und das im BGÖ verankerte Öffentlichkeitsprinzip werde ad absurdum geführt.

### 4.3

**4.3.1** Das Verfahren auf Erlass einer Verfügung nach Art. 15 BGÖ – einer Verfügung nach Art. 5 VwVG (vgl. Art. 15 Abs. 1 BGÖ und E. 1.1) – richtet sich nach den Bestimmungen des VwVG (vgl. Urteil des BGer 1C\_14/2016 vom 23. Juni 2016 [zur Publikation vorgesehen] E. 3.6; Urteil des BVerger A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 4.1 mit Hinweis). Nach dessen Art. 35 Abs. 1 sind schriftliche Verfügungen zu begründen. Die Pflicht zur Begründung folgt zudem aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; vgl. etwa BGE 141 V 557 E. 3.2.1; Urteil des BGer 1C\_14/2016 vom 23. Juni 2016 E. 3.6; Urteil des BVerger A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 4.1). Im Unterschied zur Stellungnahme der Behörde zum Zugangsgesuch (vgl. Art. 12 Abs. 4 BGÖ) genügt für die Verfügung nach Art. 15 BGÖ eine bloss summarische Begründung somit nicht. Erforderlich ist vielmehr eine Begründung, die den für Verfügungen nach Art. 5 VwVG geltenden Anforderungen des Verfassungs- und Gesetzesrechts genügt (vgl. Urteil des BGer 1C\_14/2016 vom 23. Juni 2016 E. 3.6).

**4.3.2** Gemäss diesen Anforderungen muss die Begründung einer Verfügung so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person ein Bild über die Tragweite des Entscheids machen und diesen sachgerecht anfechten kann. Die Behörde muss wenigstens kurz die Überlegungen darlegen, von denen sie sich leiten liess und auf die sie ihren Entscheid stützt (vgl. etwa BGE 141 V 557 E. 3.2.1; Urteil des BGer 1C\_14/2016 vom 23. Juni 2016 E. 3.6; Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 4.1; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Auflage 2013, Rz. 630). Die Anforderungen an die Begründung sind umso höher, je grösser der Entscheidungsspielraum der Behörde ist (vgl. etwa 129 I 232 E. 3.3; Urteil des BGer 1C\_14/2016 vom 23. Juni 2016 E. 3.6; Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 4.1; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 631). Im Hinblick auf schutzwürdige Geheimhaltungsinteressen kann die Begründungsdichte reduziert werden; die Begründung kann knapp gehalten werden, um die Offenlegung geheim zu haltender Informationen zu vermeiden (vgl. BGE 141 I 201 E. 4.5.2 mit zahlreichen Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur). Das Erfordernis einer für die Adressaten hinreichend verständlichen Verfügung setzt jedoch Mindestanforderungen an den Inhalt einer Verfügung. Diese muss wenigstens die wesentlichen Fakten nennen, auf die sie sich stützt. Wäre eine Begründung auch für die Adressaten unverständlich, ohne dass sie geheim zu haltende Informationen enthält, müssen diese in der Begründung erwähnt werden (vgl. BGE 141 I 201 E. 4.5.2 mit Verweis auf BGE 133 I 106 E. 8.3).

**4.3.3** Der nach Art. 15 BGÖ verfügenden Behörde kommt bei der Anwendung der Ausnahmebestimmungen des BGÖ ein nicht unerheblicher Entscheidungsspielraum zu, weshalb strengere Anforderungen an ihre Begründungspflicht gelten. Sie hat insbesondere aufzuzeigen, welcher Ausnahmetatbestand anwendbar ist und welche Gründe sie dazu bewogen haben, die Interessen an der Geheimhaltung stärker zu gewichten als das Transparenzinteresse. Zudem muss sie im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips dartun, weshalb gegebenenfalls kein eingeschränkter Zugang gewährt werden kann (vgl. zum Ganzen Urteil des BGer 1C\_14/2016 vom 23. Juni 2016 E. 3.6 mit Hinweis). Um dem Zugang entgegenstehende Interessen zu schützen, darf sie zwar auf eine umschreibende Begründung ausweichen (vgl. vorstehend E. 4.3.2; Urteil des BVGer A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 4.2.2 m.w.H.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 633). Wie weit sie die Begründungsdichte reduzieren darf, erscheint aber nicht gänzlich klar (vgl. Urteil des BGer 1C\_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.2.2;

KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 633). Nicht ohne Weiteres zu beantworten ist namentlich, ob die erwähnte Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach geheim zu haltende Informationen in der Begründung anzugeben sind, wenn diese ansonsten für die Verfügungsadressaten unverständlich wäre, auch beim Entscheid über Zugangsgesuche nach dem BGÖ zum Tragen kommt. Diese Frage kann nicht einfach – wie dies die Vorinstanz sinngemäss tut – durch eine analoge Heranziehung des für die Empfehlung des EDÖB nach Art. 14 BGÖ geltenden Art. 13 Abs. 2 VBGÖ verneint werden, handelt es sich bei dieser Empfehlung doch nicht um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG (vgl. BHEND/SCHIEDER, in: Basler Kommentar zum DSG/BGÖ, 3. Aufl. 2014, N. 3 zu Art. 14 BGÖ m.w.H.). Die Frage kann vorliegend jedoch aus nachfolgendem Grund offen gelassen werden.

**4.3.4** Im Unterschied zur angefochtenen Verfügung erläutert die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung im Beschwerdeverfahren, wieso sie sich auf die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ beruft. Gleiches tat sie bereits im Schlichtungsverfahren gegenüber dem EDÖB. Wie im Rahmen der materiellen Prüfung auszuführen sein wird (vgl. E. 7.1.3), vermögen ihre entsprechenden Ausführungen nicht zu überzeugen bzw. sind schutzwürdige Geheimhaltungsinteressen zu verneinen. Das Vorgehen der Vorinstanz, in der Begründung der angefochtenen Verfügung die Gründe für die Anrufung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ in keiner Weise zu umschreiben, wäre demnach auch dann nicht gerechtfertigt, wenn die Behörde in ihrem Entscheid nach Art. 15 BGÖ bei Vorliegen entsprechender Interessen entgegen der erwähnten Rechtsprechung des Bundesgerichts gänzlich auf die Nennung geheim zu haltender Informationen verzichten dürfte. Eine Verletzung der Begründungspflicht der Vorinstanz und des Gehörsanspruchs des Beschwerdeführers ist daher unabhängig von der Beurteilung dieser Frage zu bejahen.

#### **4.4**

**4.4.1** Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur, weshalb seine Verletzung ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache grundsätzlich zur Aufhebung der mit dem Verfahrensmangel behafteten Verfügung führt (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 3.110). Eine Gehörsverletzung kann indes ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die Gewährung des rechtlichen Gehörs in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, in dem die Rechtsmittelinstanz mit der gleichen Kognition prüft wie

die Vorinstanz, die Gehörsverletzung nicht besonders schwer wiegt und der betroffenen Partei durch die Heilung kein Nachteil entsteht (vgl. etwa BGE 137 I 195 E. 2.3.2; 129 I 129 E. 2.2.3; BVGE 2013/46 E. 6.3.7; 2012/24 E. 3.4; WALDMANN/BICKEL, in: Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, N. 114 ff. zu Art. 29 VwVG; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.110 ff.). Besteht die Gehörsverletzung in einer unzureichenden Begründung, sind die Voraussetzungen für eine Heilung regelmässig gegeben, wenn die Vorinstanz im Rechtsmittelverfahren eine zureichende Begründung nachschiebt, zu der sich die betroffene Partei äussern kann (vgl. Urteil des BGer 2C\_762/2011 vom 15. Juni 2012 E. 4.1; Urteil des BVGer A-2969/2010 vom 28. Februar 2012 E. 8.1.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.114).

**4.4.2** Wie erwähnt (vgl. E. 4.3.4), erläutert die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung im vorliegenden Beschwerdeverfahren, wieso sie sich auf die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ beruft. Das keine Schwärzungen aufweisende Doppel der Vernehmlassung wurde dem Beschwerdeführer zugestellt. Dieser erhielt zudem Gelegenheit, Schlussbemerkungen einzureichen, hatte also namentlich die Möglichkeit, sich zur nachgeschobenen Begründung der Vorinstanz zu äussern, wovon er allerdings keinen Gebrauch machte. Auch wenn die Vorinstanz dem Beschwerdeführer die nachgeschobene Begründung nicht zur Kenntnis bringen wollte – jedoch darauf verzichtete, die entsprechenden Passagen im Doppel der Vernehmlassung zu schwärzen –, kann die Verletzung der Begründungspflicht bzw. die Gehörsverletzung somit als im vorliegenden Beschwerdeverfahren geheilt gelten, sofern die nachgeschobene Begründung als ausreichend zu qualifizieren ist. Wie es sich damit verhält, kann letztlich allerdings offen gelassen werden, ist die angefochtene Verfügung doch, wie noch darzulegen sein wird (vgl. E. 7), (u.a.) in Bezug auf das Zugangsbegehren c aus materiellen Gründen ohnehin aufzuheben und die Sache (u.a.) insoweit zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückweisen.

## 5.

In materieller Hinsicht ist als Erstes zu prüfen, ob Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ, wonach der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird, wenn durch seine Gewährung die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde, der Gewährung des Zugangs zu den Dokumenten gemäss Zugangsbegehren b, also sämtlichen Rahmenverträgen bzw. Leistungsvereinbarungen des Jahres 2013 zwischen der Vorinstanz und Fluggesellschaften betref-

fend Rückführungen auf dem Luftweg, entgegensteht. Zu beachten ist dabei, dass sich dieses Begehren letztlich nicht auf die (...) Fluggesellschaft B.\_\_\_\_\_ bezieht, verlangt der Beschwerdeführer doch mit Zugangsbegehren c Zugang zu sämtlichen Rahmenverträgen bzw. Leistungsvereinbarungen zwischen der Vorinstanz und dieser Fluggesellschaft, mithin auch zu allfälligen Verträgen bzw. Vereinbarungen des Jahres 2013. Gegenstand von Zugangsbegehren b bilden demnach die Rahmenverträge bzw. Leistungsvereinbarungen des Jahres 2013 zwischen der Vorinstanz und jenen acht Fluggesellschaften, die dem Beschwerdeführer im Zeitpunkt seines Zugangsgesuchs offenbar nicht namentlich bekannt waren.

**5.1** Die Vorinstanz bejaht die Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ. Zur Begründung führt sie aus, bei der Gewährung des Zugangs zu den erwähnten Verträgen werde bekannt, welche Fluggesellschaften im Jahr 2013 wie oft, an welche Destinationen und zu welchen Konditionen Rückschaffungsflüge durchgeführt hätten. Es sei erfahrungsgemäss davon auszugehen, dass die Fluggesellschaften, die sich für die Durchführung von Rückführungen – das heisst für die Durchführung von Sonderflügen zu Rückführungszwecken – zur Verfügung stellten, medial stark exponiert und zur Zielscheibe von Ausschaffungsgegnern würden. Als Begleiterscheinungen denkbar seien öffentliche Kampagnen gegen die betroffenen Fluggesellschaften, beispielsweise Flyer-Aktionen wie jene, die im Sommer 2014 gegen eine (...) Fluggesellschaft durchgeführt worden sei. Der Kreis von Anbietern, die über das passende Fluggerät, freie Kapazitäten, geschultes Personal, kurze Anreisestrecken und die nötige Reputation in Sachen Flugsicherheit und Vertrauenswürdigkeit verfügten sowie zudem willens seien, Rückschaffungsflüge durchzuführen, sei jedoch bereits heute sehr beschränkt. Im Jahr 2013 hätten weniger als zwanzig Anbieter Offerten für Sonderflüge eingereicht. Je nach Anforderungen an die Reisedistanz reduziere sich der Kreis der Anbieter nochmals erheblich. Bei den Flugdaten und -zeiten sei der Spielraum ebenfalls eingeschränkt, da die Vorgaben der zuständigen Zielstaatenbehörden eingehalten werden müssten. Es komme regelmässig vor, dass die angefragten Anbieter an den gewünschten Daten und Zeiten kein verfügbares Fluggerät oder nicht genügend verfügbare Crewmitglieder hätten. Ein Rückzug von Geschäftspartnern aus diesem Geschäftsfeld infolge eines möglichen Reputationsschadens könne die Beschaffung der notwendigen Transportmittel erheblich erschweren oder verteuern. Der Rückzug eines Anbieters könne nicht beliebig ersetzt werden. Eingespielte Prozesse und erfahrenes, professionelles Personal seien bei Rückschaffungsflügen von höchster Bedeutung. Flug-

gesellschaften ohne Erfahrung in diesem Bereich müssten durch Sonderflüge mit geringen Risiken auf diese spezifischen Anforderungen vorbereitet werden. Im Falle einer Offenlegung der Verträge bestehe die Gefahr, dass die Flüge nicht nur teuer und riskanter würden, sondern sich künftig keine oder nicht genügend Fluggesellschaften mehr finden liessen, die bei der Durchführung von Rückführungen mit ihr zusammenarbeiten wollten. Letzteres Szenario sei insbesondere beim Rückzug von Anbietern im Bereich der Mittel- und Langstreckenflüge absolut realistisch, da hier nur wenige Firmen tätig seien. Damit würde aber im Migrationsbereich eine zentrale, gesetzlich geregelte Vollzugsmassnahme nicht nur beeinträchtigt, sondern de facto vereitelt.

**5.2** Der Beschwerdeführer erachtet die Berufung der Vorinstanz auf Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ als unbegründet. Er bringt vor, die Rückführungen auf dem Luftweg stellten einen ebenso sensiblen wie umstrittenen Bereich staatlichen Handelns dar, weshalb von einem erhöhten öffentlichen Informationsinteresse auszugehen sei. Dies gelte umso mehr, als es in der Vergangenheit bei Rückführungen immer wieder zu menschenrechtlich problematischen Zwischenfällen, vereinzelt sogar zu Todesfällen gekommen sei. Gerade weil solche Vorkommnisse in der Öffentlichkeit grosse Aufmerksamkeit erregten, sei es von grösster Bedeutung, dass die mit der Ausführung der zwangsweisen Rückschaffung befassten Behörden Transparenz herstellten. Eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Informationsinteresse und den Geheimhaltungsinteressen sei somit unabdingbar. Die Vorinstanz habe indes keine solche Interessenabwägung vorgenommen, sondern einzig auf der Grundlage der Geheimhaltungsinteressen argumentiert. Dadurch habe sie Bundesrecht falsch angewandt und unangemessen entschieden. Erfolge wie im vorliegenden Fall keine Interessenabwägung, könnte jede behördliche Massnahme, mit deren Ausführung private Akteure beauftragt seien, für geheim erklärt und damit dem demokratischen Diskurs entzogen werden, sobald sie kritisiert werde. Einer derartigen Kabinettpolitik erteile das BGÖ eine Absage.

Die Vorinstanz habe es im Weiteren auch versäumt darzulegen, weshalb die Geheimhaltung der Verträge den Schlüssel zu deren Erfolg bilden solle. Ihre Behauptung, es liessen sich künftig keine Fluggesellschaften mehr finden, die bei der Durchführung von Rückführungen mit ihr zusammenarbeiten würden, sei durch nichts belegt. Der EDÖB habe bei anderer Gelegenheit festgehalten, dass allein die Befürchtung über allenfalls negative mediale Berichterstattungen nicht ausreiche, um den Zugang zu verweigern (vgl. Empfehlung des EDÖB gemäss Art. 14 BGÖ vom 28. Januar 2015:

BFM / Vertrag und weitere Dokumente betreffend Rückführungen, Ziff. 24). Im vorliegenden Fall gehe die Vorinstanz noch einen Schritt weiter, indem sie ihn direkt für allfällige Kontroversen oder Proteste verantwortlich mache, die eine Berichterstattung über die verlangten Dokumente mit sich bringen könnte. Hier werde eine unzulässige, hypothetische Kausalkette gebildet, wonach der Zugang zu den Dokumenten eine kontroverse Debatte auslöste, was zu Protesten führte, was wiederum einen Reputationschaden mit sich brächte, was wiederum zu einem Rückzug der Fluggesellschaften führte, was letztlich die Suche nach neuen Partnern bedingte, was vielleicht irgendwann die zielkonforme Durchführung der behördlichen Massnahme erschweren würde. Die Vorinstanz treffe eine Kaskade von Annahmen, welche die Verweigerung des verlangten Zugangs rechtfertigen solle, aber ausserhalb jeder Verhältnismässigkeit liege. Zwar erwähne sie als Beispiel für eine öffentliche Kampagne eine Flyer-Aktion. Sie führe aber nicht aus, ob durch diese Aktion die zielkonforme Durchführung der Rückführung beeinträchtigt worden sei. Es lasse sich nur das Gegenteil vermuten. Seit der Publikation der Empfehlung des EDÖB in der vorliegenden Sache seien nämlich die Namen von fünf Fluggesellschaften publik, da der EDÖB deren Namen im Bundesblatt veröffentlicht habe. Diese Namen habe er in der Berichterstattung über die Verweigerungshaltung der Vorinstanz in der Wochenzeitung (WOZ) erwähnt, ganz offensichtlich ohne dass die zielkonforme Durchführung der Rückführungen beeinträchtigt worden wäre. Indem die Vorinstanz jegliches Augenmass verloren habe, habe sie nicht nur Bundesrecht falsch angewandt, sondern auch einen unangemessenen Entscheid getroffen.

**5.3** Der EDÖB führt in seiner Empfehlung vom 5. November 2015 aus, er anerkenne die Problematik, dass ein Rückzug einzelner Fluggesellschaften aus der Zusammenarbeit mit der Vorinstanz im Bereich der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg gewisse Schwierigkeiten hinsichtlich der Gewinnung neuer Vertragspartner mit sich bringen könnte. Er stelle weiter nicht in Abrede, dass die Zusammenarbeit zwischen der Vorinstanz und ihren Vertragspartnern spezifische Prozesse, Schulungen und Begleitmassnahmen erfordere, die mit nicht unbedeutenden zeitlichen und finanziellen Aufwendungen verbunden seien sowie im Falle allfälliger Rückzüge bestehender Vertragspartner zu einer Verteuerung der Rückführungen auf dem Luftweg führen könnten. Unter Berücksichtigung der auch vom Bundesverwaltungsgericht postulierten restriktiven Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ erachte er dessen Voraussetzungen jedoch als nicht erfüllt. Dies insbesondere deshalb, weil eine Zugangsgewährung nicht direkt die konkrete behördliche Massnahme selbst, also die zwangsweise

Rückführung abgewiesener Asylsuchender auf dem Luftweg, beeinträchtigte, sondern vielmehr (lediglich) dazu führen würde, dass die vertraglich zur Rückführung verpflichtete Fluggesellschaft unter Umständen wegfallen bzw. sich aus diesem Geschäft zurückziehen könnte. Der Umstand, dass nur wenige Ersatzanbieter zur Verfügung stünden, bildete dagegen ein weiteres, selbständiges Glied in der Kausalkette zwischen der Zugangsgewährung und einer daraus folgenden massiven Erschwerung bzw. Verunmöglichung der Durchführung von Rückführungsflügen mangels vorhandener Vertragspartner. Die Geheimhaltung der Verträge – und damit auch der Namen der Fluggesellschaften, die für die Vorinstanz Rückführungen vornehmen – könne entsprechend letztlich nicht als Schlüssel zur erfolgreichen Durchführung von Rückschaffungen an sich qualifiziert werden. Dass eine Offenlegung der Verträge allenfalls zum Rückzug einzelner Fluggesellschaften aus diesem Tätigkeitsgebiet führen und damit Schwierigkeiten hinsichtlich eines entsprechenden Ersatzes mit sich bringen könnte, vermöge eine vollständige Zugangsverweigerung – auch mit Blick auf Sinn und Zweck des BGÖ – daher nicht zu rechtfertigen.

#### 5.4

**5.4.1** Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ schützt Informationen, die der Vorbereitung konkreter behördlicher Massnahmen dienen, und kann angerufen werden, wenn deren Ziel durch die Gewährung des Zugangs mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht bzw. nicht vollumfänglich erreicht würde. Die Geheimhaltung der entsprechenden Informationen, die nicht zwingend einzelfallbezogen sein müssen, sondern – allerdings nicht in jedem Fall – auch eine allgemeine Vorgehensweise zum Gegenstand haben können, muss mit anderen Worten Bedingung für den Erfolg dieser Massnahmen sein bzw. den Schlüssel dazu bilden (vgl. zum Ganzen Urteile des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.1, A-700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 5.1, A-3122/2014 vom 24. November 2014 E. 4.2.2 und A-3443/2010 vom 18. Oktober 2010 E. 5.2; Botschaft vom 12. Februar 2003 zum BGÖ, BBl 2003 2009; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, 2008, N. 24 f. zu Art. 7 BGÖ; STEIMEN, a.a.O., N. 19 zu Art. 7 BGÖ).

**5.4.2** Die genannte Voraussetzung ist unbestrittenermassen erfüllt bei Informationen, die der Vorbereitung von Ermittlungen, Inspektionen und administrativen Überwachungen dienen, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich die Bürgerinnen und Bürger an das Gesetz halten (vgl. die vorstehenden Zitate; zudem die Stellungnahme von Nationalrat Rudolf Joder

in der parlamentarischen Debatte, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung [AB] 2004 N 1261 f.). Die Kenntnis dieser Informationen ermöglichte den Betroffenen, ihr Verhalten ihren Interessen gemäss anzupassen, weshalb die Geheimhaltung der Informationen für den Erfolg der entsprechenden Massnahmen unerlässlich bzw. ohne Weiteres davon auszugehen ist, die Zugangsgewährung würde deren Erfolg ganz oder teilweise vereiteln.

**5.4.3** Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ ist allerdings nicht auf diese Fälle beschränkt. Wortlaut, Entstehungsgeschichte resp. Materialien und Zweck (vgl. zu letzteren Aspekten die Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2009, und die Debatte im Nationalrat, AB 2004 N 1261 f.) legen vielmehr nahe, dass er auch in weniger offensichtlichen Fällen zur Anwendung kommt, sofern aufgrund der Umstände mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen ist, der Erfolg einer konkreten behördlichen Massnahme – oder bereits die Massnahme selbst – würde durch die Zugänglichmachung von ihrer Vorbereitung dienenden Informationen ganz oder teilweise vereitelt. Aus der Systematik ergibt sich nichts Gegenteiliges. Länge und Komplexität der Kausalkette zwischen der Zugänglichmachung der entsprechenden Informationen und einer allfälligen ganzen oder teilweisen Vereitelung des Massnahmenerfolgs oder der Massnahme selbst sind demnach für die Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ nicht an sich, sondern nur insoweit von Belang, als sie sich auf die Folgenprognose auswirken. Je länger und komplexer die Kausalkette ist, desto schwieriger dürfte es in der Regel sein, mit der erforderlichen hohen Wahrscheinlichkeit eine ganze oder teilweise Vereitelung des Massnahmenerfolgs oder der Massnahme selbst als Folge der Zugangsgewährung zu prognostizieren. Zu beachten ist dabei allerdings, dass die erforderliche Prognose – da sie sich auf einen künftigen Sachverhalt bezieht – nicht allein auf „harten“ Fakten beruhen kann, sondern sich zwangsläufig auch auf Annahmen, Vermutungen oder Hypothesen stützen muss, die aufgrund der Umstände des konkreten Falles gebildet werden (vgl. auch Urteil des BGer 1C\_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.2.2 [zu Art. 7 Abs. 1 Bst. c und d BGÖ]).

## 5.5

**5.5.1** Vorliegend geht es vordergründig zwar um die Frage, ob die Zugänglichmachung der Dokumente gemäss Zugangsbegehren b (vgl. E. 5) künftige Rückführungs-Sonderflüge (nachfolgend: Rückführungsflüge) im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ mit hoher Wahrscheinlichkeit ganz oder teilweise vereiteln würde, die Geheimhaltung dieser Dokumente mithin Bedingung für die Durchführung oder vollumfängliche Durchführung dieser

Flüge ist bzw. den Schlüssel dazu bildet. Hinter dieser Frage steht aber die grundsätzliche und allgemeine Frage, ob künftige Rückführungsflüge nur oder nur vollumfänglich durchgeführt werden können, wenn die Namen der gegenwärtig oder in der Vergangenheit damit betrauten Fluggesellschaften und entsprechend die mit diesen abgeschlossenen Rahmenverträge bzw. Leistungsvereinbarungen grundsätzlich geheim gehalten werden, diesen Fluggesellschaften also, auch zu einem späteren Zeitpunkt, grundsätzlich grösstmögliche Diskretion zugebilligt wird. Diese Frage ist nicht nur für die Beurteilung des Zugangsbegehrens b von Belang, sondern – bei grundsätzlich unveränderten Verhältnissen – auch für die Beurteilung künftiger entsprechender Zugangsbegehren (vgl. E. 5.5.6 f.). Die Parteien äussern sich entsprechend zu Recht in erster Linie zu dieser Frage.

**5.5.2** Zwar trifft es zu, dass die Vorinstanz in diesem Zusammenhang nicht vorbringt, die Zugänglichmachung der Namen der gegenwärtig oder in der Vergangenheit mit den Rückführungsflügen betrauten Fluggesellschaften resp. der mit diesen abgeschlossenen Rahmenverträge bzw. Leistungsvereinbarungen vereitele die künftige Durchführung dieser Flüge unmittelbar und direkt ganz oder teilweise; vielmehr geht sie von einer längeren und komplexeren Kausalkette aus. Daraus folgt jedoch entgegen dem, was der EDÖB anzunehmen scheint, nicht bereits, die Geheimhaltung der Namen dieser Fluggesellschaften resp. der entsprechenden Dokumente bilde nicht den Schlüssel zur Durchführung oder vollumfänglichen Durchführung künftiger Rückführungsflüge. Wie vorstehend ausgeführt (vgl. E. 5.4.3), sind Länge und Komplexität der Kausalkette zwischen der Zugänglichmachung fraglicher Informationen und einer allfälligen ganzen oder teilweisen Vereitelung des Massnahmenerfolgs oder der Massnahme selbst für die Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ nicht an sich, sondern nur insoweit von Belang, als sie sich auf die Folgenprognose auswirken. Ob die Geheimhaltung der erwähnten Informationen nach dieser Ausnahmebestimmung den Schlüssel für die Durchführung oder vollumfängliche Durchführung künftiger Rückführungsflüge bildet, hängt demnach nicht von Länge und Komplexität der von der Vorinstanz geltend gemachten Kausalkette ab, sondern davon, ob die darauf gestützte Prognose der Vorinstanz überzeugt.

**5.5.3** Diesbezüglich ist zunächst zu beachten, dass die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung wie auch in der Vernehmlassung lediglich geltend macht, es bestehe, insbesondere im Bereich der Mittel- und Langstreckenflüge, ein ernsthaftes Risiko, dass bei einer Offenlegung der Namen der Fluggesellschaften resp. einer Zugänglichmachung der mit diesen abgeschlossenen Rahmenverträge bzw. Leistungsvereinbarungen keine

oder nicht genügend Fluggesellschaften mehr zur Verfügung stünden und die Rückführungsflüge ganz oder teilweise vereitelt würden. Dass dieses Ergebnis sicher eintreten würde, macht sie hingegen nicht geltend, auch wenn sie den Wegfall sämtlicher kooperationsbereiter Fluggesellschaften insbesondere im Bereich der Mittel- und Langstreckenflüge als „absolut realistisches“ Szenario bezeichnet. Dies ist nicht zu beanstanden. Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ setzt zwar, wie dargelegt (vgl. E. 5.4), voraus, dass die Zugänglichmachung fraglicher Daten den Erfolg der konkreten behördlichen Massnahme oder diese Massnahme selbst ganz oder teilweise vereiteln, ihn bzw. sie mithin tatsächlich beeinträchtigen würde. Diese Folge muss jedoch nicht mit Sicherheit, sondern lediglich mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sein. Die Ausführungen der Vorinstanz sind in diesem Sinn zu verstehen.

Die Prognose nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ muss sich im Weiteren zwangsläufig auch auf Annahmen, Vermutungen oder Hypothesen stützen, die aufgrund der Umstände des konkreten Falls gebildet werden (vgl. E. 5.4.3). Dass die Vorinstanz eine entsprechende Prognose stellt, diese mithin nicht im strengen Sinn belegen kann, ist entgegen dem, was der Beschwerdeführer anzunehmen scheint (vgl. namentlich dessen Kritik an der „hypothetischen“ Kausalkette und der nicht „belegten“ Prognose [E. 5.2]), daher ebenfalls nicht zu beanstanden.

**5.5.4** Unbegründet ist weiter dessen Kritik, die Prognose der Vorinstanz beruhe auf einer Kausalkette, die nicht überzeuge, bzw. auf einer Kaskade von Annahmen ausserhalb jeder Verhältnismässigkeit. Angesichts des Umstands, dass zwangsweise Rückführungen teilweise entschieden abgelehnt werden und gewisse Gegner dieser Praxis zu dagegen gerichteten Aktionen bereit sind – wie insbesondere die von der Vorinstanz erwähnte Flyer-Kampagne zeigt –, erscheint es realistisch, dass die mit den Rückführungsflügen betrauten Fluggesellschaften bei Offenlegung ihrer Namen zum Ziel von medialen bzw. öffentlichen Kampagnen von Rückführungsgegnern würden. Dies gilt auch für Fluggesellschaften, die in der Vergangenheit solche Flüge vornahmen, und zwar allein schon deshalb, weil gegen solche Gesellschaften gerichtete Kampagnen auch von den möglichen weiteren Zielgesellschaften wahrgenommen würden. Da Fluggesellschaften in der Regel bestrebt sind, einen Reputationsschaden zu vermeiden, ist weiter davon auszugehen, der mögliche Reputationsschaden, der mit Kampagnen im erwähnten Sinn einherginge, oder die Angst davor würde zum Rückzug von mit Rückführungsflügen betrauten Fluggesellschaften führen und allfällige Ersatzgesellschaften abschrecken. Angesichts der

kleinen Zahl von Fluggesellschaften, die zu solchen Flügen überhaupt in der Lage und willens sind, ist überdies ernsthaft zu befürchten, dass dies, insbesondere im Bereich der Mittel- und Langstreckenflüge, in dem die Zahl der Anbieter am kleinsten ist, zu Schwierigkeiten bei der Gewinnung von Fluggesellschaften führen würde bzw. keine oder nicht genügend Gesellschaften für künftige Rückführungsflüge mehr zur Verfügung stünden und diese Flüge deshalb ganz oder teilweise nicht mehr durchgeführt werden könnten. Annahmen und Prognose der Vorinstanz vermögen somit zu überzeugen.

**5.5.5** Daran ändert nichts, dass der EDÖB, wie erwähnt (vgl. Bst. C), im Bundesblatt unter namentlicher Nennung von fünf Fluggesellschaften, die im Jahr 2013 Vertragspartnerinnen der Vorinstanz waren, über den Erlass der Empfehlung in der vorliegenden Sache informierte, ohne dass dadurch die Durchführung der Rückführungsflüge in Frage gestellt worden wäre. Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung zutreffend vorbringt, ist die Tragweite dieses Umstands zu relativieren, handelt es sich bei den im Bundesblatt namentlich erwähnten Fluggesellschaften doch um im Ausland domizilierte Anbieterinnen, die in der Schweizer Öffentlichkeit wenig bekannt sind; ausserdem wurden sie in erster Linie für die Durchführung von Kurzstreckenflügen berücksichtigt.

Die Annahmen und Prognose der Vorinstanz ebenfalls nicht in Frage zu stellen vermag im Weiteren, dass, wie der Beschwerdeführer im Rahmen seiner Ausführungen zu Art. 7 Abs. 2 BGÖ vorbringt, Ausschaffungen, die mit Linienflügen und nicht mit Sonderflügen vorgenommen werden, bereits jetzt unter Beobachtung der Allgemeinheit stattfinden, zumal sich andere Passagiere an Bord befinden. Die Vorinstanz weist in ihrer Vernehmlassung überzeugend darauf hin, dass sie im Bereich der Rückführungen mit Linienflügen auf einen deutlich grösseren Kreis von Anbietern zurückgreifen kann, da in der Praxis die meisten Fluggesellschaften die Beförderung von zurückzuführenden Personen auf Linienflügen akzeptieren, sofern die entsprechenden Transportbestimmungen eingehalten werden.

**5.5.6** Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers würde demnach die Offenlegung der Namen der gegenwärtig oder in der Vergangenheit mit den Rückführungsflügen betrauten Fluggesellschaften und entsprechend – vorbehältlich eines allenfalls möglichen eingeschränkten Zugangs (vgl. dazu E. 5.5.8) – die Zugänglichmachung der mit diesen abgeschlossenen Rahmenverträge bzw. Leistungsvereinbarungen die Durchführung

künftiger Rückführungsflüge mit der von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ verlangten hohen Wahrscheinlichkeit ganz oder teilweise vereiteln. Die Geheimhaltung dieser Informationen bildet somit im Sinne dieser Ausnahmebestimmung den Schlüssel zur Durchführung oder vollumfänglichen Durchführung dieser Flüge und damit auch der Rückführungen.

Daran ändert nichts, dass die Offenlegung von Namen von gegenwärtig oder in der Vergangenheit mit Rückführungsflügen betrauten Fluggesellschaften nicht in jedem Fall zu einer ganzen oder teilweisen Vereitelung künftiger Flüge führen muss. Eine bloss punktuelle, auf die Offenlegung von Namen einzelner solcher Fluggesellschaften resp. von Rahmenverträgen bzw. Leistungsvereinbarungen mit diesen einzelnen Gesellschaften beschränkte Beurteilung des Geheimhaltungserfordernisses statt einer Gesamtbeurteilung kommt schon deshalb nicht in Betracht, weil eine verlässliche Prognose, inwieweit eine Offenlegung entsprechender Einzelinformationen ohne ganze oder teilweise Vereitelung der Rückführungsflüge möglich ist, kaum getroffen werden kann. Eine solche Einzelbeurteilung wäre im Übrigen mit einer rechtsgleichen Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ nicht vereinbar, geht es doch nicht an, diese Bestimmung selektiv und zufällig auf die Namen gewisser Fluggesellschaften resp. die mit diesen abgeschlossenen Verträge bzw. Vereinbarungen nicht anzuwenden (weil die Offenlegung dieser Daten allenfalls noch nicht zur ganzen oder teilweisen Vereitelung der Rückführungsflüge führen würde), auf die Namen anderer Fluggesellschaften resp. die mit diesen abgeschlossenen Verträge bzw. Vereinbarungen hingegen schon (weil nunmehr eine derartige Beeinträchtigung dieser Flüge zu erwarten wäre).

**5.5.7** Hinsichtlich der Rahmenverträge bzw. Leistungsvereinbarungen der Vorinstanz mit jenen drei vom Zugangsbegehren b betroffenen Fluggesellschaften, deren Namen nicht bereits im Bundesblatt veröffentlicht wurden, liegt nach dem Gesagten somit grundsätzlich ein Anwendungsfall von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ vor. Daran ändert nichts, dass für den Vollzug der Rückführungen zumindest theoretisch auch andere Vorgehensweisen denkbar wären als die durch die Offenlegung der erwähnten Informationen beeinträchtigte vertragliche Zusammenarbeit mit Fluggesellschaften, etwa der Betrieb bundeseigener und -betriebener „Rückführungsflugzeuge“ oder Rückführungen auf dem Land- und Seeweg durch beauftragte Dritte. Diese theoretischen Vollzugsalternativen vermöchten – ungeachtet der Frage ihrer rechtlichen Zulässigkeit – unter den gegebenen Verhältnissen die Durchführung der Rückführungen nicht, nicht in sinnvoller Weise oder zu-

mindest nicht ohne aufwändige Vorbereitungsmaßnahmen zu gewährleisten. Sie sind somit keine valablen Alternativen zum Vollzug der Rückführungen in Zusammenarbeit mit Fluggesellschaften und vermögen daher den Schluss, die ganze oder teilweise Vereitelung der Rückführungsflüge dieser Gesellschaften durch die Offenlegung der erwähnten Informationen beeinträchtigte im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ die zielkonforme Durchführung der Rückführungen, nicht in Zweifel zu ziehen. Die Vorinstanz brauchte bei der Prüfung des Zugangsgesuchs entsprechend von vornherein auch nicht auf diese Alternativen einzugehen.

Soweit es um die Verträge bzw. Vereinbarungen mit jenen fünf Fluggesellschaften geht, deren Namen der EDÖB im Bundesblatt veröffentlichte, besteht der von der Vorinstanz für die Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ grundsätzlich zu Recht angeführte Grund (Diskretion) hingegen nicht mehr. Insoweit nahm der EDÖB mit der Publikation im Bundesblatt den Entscheid über die streitige Frage in unzulässiger – und in künftigen Fällen zu unterlassender – Weise vorweg. Der Zugang zu diesen Verträgen bzw. Vereinbarungen kann demnach nicht gestützt auf diese Ausnahmebestimmung verweigert werden (zu einer allfälligen Anwendung von Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG vgl. E. 6). Hinsichtlich dieser Dokumente erweist sich der Einwand des Beschwerdeführers, die Berufung auf Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ sei unbegründet, im Ergebnis daher als zutreffend.

**5.5.8** Soweit bezüglich der Dokumente gemäss Zugangsbegehren b grundsätzlich ein Anwendungsfall von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ vorliegt, stellt sich die Frage, ob den Transparenzinteressen trotzdem Vorrang einzuräumen ist; ausserdem ist zu klären (vgl. E. 5.5.9), ob – falls kein umfassender Zugang in Frage kommt – allenfalls ein eingeschränkter Zugang möglich ist (vgl. zum Ganzen E. 3.2).

Was erstere Frage betrifft, so ist es zwar richtig, dass es sich bei den zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg um einen sensiblen und umstrittenen Bereich staatlichen Handelns handelt. Ebenso trifft es zu, dass damit in die Grundrechte der betroffenen Personen eingegriffen wird und es in der Vergangenheit zu problematischen Zwischenfällen kam. Daraus kann allerdings entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers wie auch des EDÖB nicht einfach gefolgert werden, es bestehe ein beträchtliches öffentliches Interesse am Zugang zu den Namen der gegenwärtig oder in der Vergangenheit mit den Rückführungsflügen betrauten Fluggesellschaften resp. den Rahmenverträgen bzw. Leistungsvereinbarungen mit diesen. Zwar ist aufgrund der genannten Umstände durchaus davon

auszugehen, hinsichtlich dieser Flüge bestehe ein erhebliches öffentliches Informationsinteresse. Dieses erhöhte Informationsinteresse bezieht sich aber, wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, im Wesentlichen auf die allgemeinen Parameter des Rückweisungsvollzugs, namentlich die Art der Durchführung, die Zahl der betroffenen Personen und die Zieldestinationen, wobei erstere Frage, insbesondere in Bezug auf die zum Schutz von Gesundheit und Menschenrechten der betroffenen Personen ergriffenen Massnahmen, im Zentrum steht. Bezüglich dieser Frage besteht denn auch eine öffentlich zugängliche jährliche Berichterstattung der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), welche die Sonderflüge mit unabhängigen Beobachtern begleitet (abrufbar unter: [www.nkvf.admin.ch](http://www.nkvf.admin.ch) > Berichte > „Ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring“). Die Namen der mit den Rückführungsflügen betrauten Fluggesellschaften sind demgegenüber für den öffentlichen Diskurs über die umstrittene Rückführungspraxis der Schweiz nicht zentral. Das öffentliche Interesse am Zugang zu diesen Namen ist entsprechend von bloss untergeordneter Bedeutung. Es vermag daher das erhebliche öffentliche Interesse, dass die Durchführung der Rückführungsflüge, einer im Migrationsbereich zentralen Vollzugsmassnahme, nicht durch die Offenlegung der Namen der gegenwärtig oder in der Vergangenheit mit diesen Flügen betrauten Fluggesellschaften resp. der mit diesen abgeschlossenen Rahmenverträge bzw. Leistungsvereinbarungen ganz oder teilweise vereitelt wird, nicht zu überwiegen. Es steht folglich der Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ auf die erwähnten Dokumente gemäss Zugangsbegehren b ungeachtet der Frage, ob und, falls ja, unter welchen Umständen die Transparenzinteressen gegenüber dieser Ausnahmebestimmung überhaupt Vorrang haben können, nicht entgegen.

**5.5.9** Was im Weiteren die Frage nach der Möglichkeit eines eingeschränkten Zugangs zu diesen Dokumenten betrifft, so ist nicht ersichtlich, wie ein im Umfang eingeschränkter Zugang zu den eigentlichen Rahmenverträgen bzw. Leistungsvereinbarungen zwischen der Vorinstanz und den betroffenen Fluggesellschaften gewährt werden könnte, ohne die diesen zuzusichernde Diskretion in Frage zu stellen. Eine mit Blick auf die Zugangsinteressen zweckdienliche Möglichkeit eines beschränkten Zugangs zu den erwähnten Dokumenten gemäss Zugangsbegehren b besteht somit nicht. Auch ein zeitlicher Aufschub der Zugangsgewährung zu den eigentlichen Verträgen bzw. Vereinbarungen mit den betroffenen Fluggesellschaften kommt nicht in Frage, müssen diese doch – wie die gegenwärtig oder in der Vergangenheit mit den Rückführungsflügen betrauten weiteren Fluggesellschaften, deren Namen nicht bekannt sind, auch – gerade darauf

vertrauen können, dass ihre Namen auch in Zukunft nicht offengelegt werden. Die Verweigerung des Zugangs zu den erwähnten Dokumenten gemäss Zugangsbegehren b ist somit auch verhältnismässig (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV).

**5.5.10** Soweit der Beschwerdeführer beantragt, es sei ihm Zugang zu den Rahmenverträgen bzw. Leistungsvereinbarungen des Jahres 2013 zwischen der Vorinstanz und jenen drei vom Zugangsbegehren b betroffenen Fluggesellschaften zu gewähren, deren Namen der EDÖB nicht im Bundesblatt publizierte, ist seine Beschwerde demnach als unbegründet abzuweisen. Auf die Frage, ob der Zugang zu diesen Dokumenten auch gestützt auf Art. 7 Abs. 2 BGÖ in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG (Schutz der Privatsphäre bzw. von Personendaten Dritter) zu verweigern wäre, braucht entsprechend nicht eingegangen zu werden.

## **6.**

Wie erwähnt (vgl. E. 5.5.7), kann – im Unterschied zu den vorstehend erwähnten Dokumenten – der Zugang zu den Rahmenverträgen bzw. Leistungsvereinbarungen gemäss Zugangsbegehren b mit jenen fünf Fluggesellschaften, die, teilweise zusammen mit den verantwortlichen Personen, im Bundesblatt namentlich genannt wurden, nicht gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ verweigert werden. Hinsichtlich dieser Dokumente stellt sich daher die Frage, ob der Zugang gestützt auf Art. 7 Abs. 2 BGÖ in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG zu verweigern ist, wie die Vorinstanz hinsichtlich sämtlicher Dokumente gemäss Zugangsbegehren b geltend macht.

**6.1** Zur Begründung ihres Vorbringens führt sie in der angefochtenen Verfügung aus, mit der Herausgabe der Rahmenverträge bzw. Leistungsvereinbarungen gemäss Zugangsbegehren b würden die Namen der Fluggesellschaften und der zeichnungsberechtigten Personen veröffentlicht. Dadurch entstünde die Gefahr eines erheblichen Reputationsschadens für diese Gesellschaften; zudem würde die persönliche Sicherheit der betroffenen Personen gefährdet. Diese Begründung ergänzt sie in der Vernehmung trotz Kenntnis der erwähnten Publikation im Bundesblatt nicht. Es bleibt entsprechend unklar, ob und gegebenenfalls wieso sie der Ansicht ist, der Zugang zu den Rahmenverträgen bzw. Leistungsvereinbarungen mit den erwähnten fünf Fluggesellschaften sei trotz dieser Publikation sowie trotz des Umstands, dass der Beschwerdeführer deren Namen bereits in einem Artikel in der WOZ nannte (abrufbar unter: [...]), die von ihr befürchteten Folgen soweit ersichtlich aber ausblieben, gestützt auf Art. 7

Abs. 2 BGÖ in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG weiterhin zu verweigern.

**6.2** Gestützt auf die vorliegenden Akten ist freilich nicht auszuschliessen, dass trotz der genannten Umstände ein Grund bestehen könnte, um den Zugang zu den erwähnten Dokumenten insbesondere teilweise zu verweigern. So erscheint es namentlich möglich, dass Geschäftsgeheimnisse einer Zugangsgewährung entgegenstehen könnten. Die Vorinstanz nahm allerdings weder in dieser noch in sonstiger Hinsicht Abklärungen vor, da sie den Zugang bereits aus den erwähnten Gründen verweigerte. Insbesondere hörte sie die vom Zugangsbegehren b betroffenen Fluggesellschaften bzw. deren zeichnungsberechtigte Personen nicht an. Damit erweist sich der Sachverhalt hinsichtlich der entscheidrelevanten Frage, ob trotz der genannten Umstände ein Zugangsverweigerungsgrund vorliegen könnte, als unzureichend abgeklärt. Insoweit ist die Beschwerde deshalb gutzuheissen und die angefochtene Verfügung aufzuheben.

### **6.3**

**6.3.1** Gemäss Art. 61 Abs. 1 VwVG entscheidet das Bundesverwaltungsgericht in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück. Letzteres ist namentlich der Fall, wenn eine aufwändigere Beweiserhebung nachgeholt werden muss, sind Vorinstanzen doch mit den Verhältnissen besser vertraut und aufgrund ihrer funktionellen und instrumentellen Ausstattung in der Regel besser in der Lage, die erforderlichen Abklärungen durchzuführen; zudem bleibt der betroffenen Partei der doppelte Instanzenzug erhalten (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.194 m.w.H.).

**6.3.2** Vorliegend erscheint es unumgänglich, dass die Vorinstanz die erwähnten fünf Fluggesellschaften hinsichtlich der Frage anhört, ob die sie betreffenden Rahmenverträge bzw. Leistungsvereinbarungen gemäss Zugangsbegehren b trotz der erwähnten Publikation im Bundesblatt und trotz des erwähnten Artikels des Beschwerdeführers in der WOZ ganz oder teilweise geheim zu halten sind und, falls ja, wieso. Damit müssen aufwändigere Sachverhaltsabklärungen nachgeholt werden, weshalb die Sache insoweit an die Vorinstanz zurückzuweisen ist. Diese wird die fünf Fluggesellschaften anhören und gegebenenfalls weitere Abklärungen vornehmen sowie hinsichtlich dieser Fluggesellschaften über das Zugangsbegehren b neu entscheiden müssen.

## 7.

Zu klären bleibt, ob die Vorinstanz den Zugang zu den Dokumenten gemäss Zugangsbegehren c des Beschwerdeführers, also sämtlichen Rahmenverträgen bzw. Leistungsvereinbarungen zwischen ihr und der (...) Fluggesellschaft B.\_\_\_\_\_, gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ (vgl. E. 7.1) und, ergänzend, Art. 7 Abs. 2 BGÖ in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG (vgl. E. 7.2) verweigern durfte.

### 7.1

**7.1.1** Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können. Ersteres kann sich aus der Offenlegung von Informationen ergeben, die zum Nachteil der Schweiz ausgenützt werden könnten (vgl. etwa Urteil des BGer 1C\_296/2015 vom 18. Mai 2015 E. 4.2; Urteil des BVGer A-746/2016 vom 25. August 2016 E. 5.1; STEIMEN, a.a.O., N. 23 ff. zu Art. 7 BGÖ; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., N. 30 ff. zu Art. 7 BGÖ). Letzteres kann eintreten, wenn sich durch die Veröffentlichung bestimmter Daten die Beziehungen zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen verschlechtern könnten (vgl. Urteil des BGer 1C\_296/2015 vom 18. Mai 2015 E. 4.2; Urteil des BVGer A-746/2016 vom 25. August 2016 E. 5.1; STEIMEN, a.a.O., Art. 7 N. 25).

**7.1.2** Wie erwähnt (vgl. E. 4.3.4), erläutert die Vorinstanz im vorliegenden Beschwerdeverfahren im Unterschied zur angefochtenen Verfügung, wieso sie sich auf die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ beruft. Gleiches tat sie bereits im Schlichtungsverfahren gegenüber dem EDÖB. Ihre Ausführungen können letztlich nur dahingehend interpretiert werden, dass die Verweigerung des Zugangs zu den Rahmenverträgen bzw. Leistungsvereinbarungen mit der Fluggesellschaft B.\_\_\_\_\_ eine Rückführungspraxis geheim halten und dadurch schützen soll, welche die Vorgaben für die Rückführung von Asylsuchenden nach Italien auf dem Luftweg, die Italien gestützt auf die in diesem Bereich bestehende und auch von der Schweiz zu respektierende Zuständigkeitsordnung festgelegt hat, umgeht. Dies, weil diese Praxis die einzige Möglichkeit sein soll, „schwierige“ Rückführungen von Asylsuchenden nach Italien auf dem Luftweg durchzuführen.

**7.1.3** Diese Begründung vermag nicht zu überzeugen. Entgegen dem, was die Vorinstanz anzunehmen scheint, kommt Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ nicht bereits deshalb zur Anwendung, weil – wie sie befürchtet – die Gewährung des Zugangs zu den Dokumenten gemäss Zugangsbegehren c Gegenmassen von Italien zur Folge haben könnte, die die fragliche Rückführungspraxis unterbinden würden. Erforderlich ist vielmehr, dass das Interesse an der Vermeidung solcher Massnahmen bzw. der Fortführung dieser Praxis gegenüber dem öffentlichen Interesse am Zugang bzw. daran, diese Praxis zu kennen und gegebenenfalls kritisieren zu können, überwiegt, mithin Schutz verdient (vgl. E. 3.2). Dies ist jedoch nicht der Fall. Da die entsprechenden Gegenmassnahmen von Italien (allenfalls) ergriffen würden, weil die erwähnte Rückführungspraxis rechtsstaatlich fragwürdig ist, geht letzteres Interesse, namentlich mit Blick darauf, dass das BGÖ bzw. das Öffentlichkeitsprinzip unter anderem die Kontrolle über die Verwaltung verbessern und das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen stärken soll (vgl. E. 3.1), ersterem Interesse vielmehr vor. Dieses ist somit nicht schutzwürdig. Gleiches gilt für das von der Vorinstanz zudem genannte Interesse, eine empfindliche Belastung der Beziehungen zwischen der Schweiz und Italien, wie sie gemäss dem EDA im Falle einer Zugangsgewährung zu befürchten sei, zu vermeiden. Da eine (allfällige) derartige Belastung ebenfalls die Folge der erwähnten, rechtsstaatlich fragwürdigen Rückführungspraxis wäre, geht auch hier das Interesse am Zugang bzw. daran, diese Praxis zu kennen und gegebenenfalls kritisieren zu können, vor. Die von der Vorinstanz angeführten Interessen vermögen demnach eine auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ gestützte Verweigerung oder Einschränkung des Zugangs zu den Dokumenten gemäss Zugangsbegehren c nicht zu rechtfertigen.

**7.1.4** Erwähnt sei im Weiteren, dass das keine Schwärzungen aufweisende Doppel der Vernehmlassung der Vorinstanz dem Beschwerdeführer zugestellt wurde (vgl. E. 4.4.2), dieser somit über die fragliche Rückführungspraxis bereits Bescheid weiss. Es ist daher ungeachtet des vorstehend Gesagten auch aus diesem Grund nicht ersichtlich, wieso ihm der Zugang zu den Dokumenten gemäss Zugangsbegehren c gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ zu verweigern sein sollte.

## **7.2**

**7.2.1** Hinsichtlich Art. 7 Abs. 2 BGÖ in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSGVO verweist die Vorinstanz auf ihre Ausführungen zum Zugangsbegehren b. Wie erwähnt (vgl. E. 6.1), begründet sie in jenem Zusammenhang die auf

diese Bestimmungen gestützte Zugangsverweigerung mit den möglichen nachteiligen Folgen, die aus der Offenlegung der Namen der betroffenen Fluggesellschaften und deren zeichnungsberechtigter Personen resultieren würden. Aus diesen Ausführungen geht entsprechend nicht hervor, wieso der Zugang zu den Rahmenverträgen bzw. Leistungsvereinbarungen mit der Fluggesellschaft B. \_\_\_\_\_ gestützt auf Art. 7 Abs. 2 BGÖ in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSGVO zu verweigern wäre, obschon der Name dieser Gesellschaft bereits bekannt ist und die von der Vorinstanz befürchteten nachteiligen Folgen soweit ersichtlich nicht eintreten.

**7.2.2** Wie bei jenen vom Zugangsbegehren b betroffenen fünf Fluggesellschaften, die, teilweise zusammen mit den verantwortlichen Personen, im Bundesblatt namentlich genannt wurden, kann freilich auch hier gestützt auf die vorliegenden Akten nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass trotz der genannten Umstände ein Grund bestehen könnte, um den Zugang zu diesen Dokumenten insbesondere teilweise zu verweigern. Namentlich ist auch hier denkbar, dass Geschäftsgeheimnisse einer Zugangsgewährung entgegenstehen könnten. Die Vorinstanz nahm allerdings auch hier weder in dieser noch in sonstiger Hinsicht Abklärungen vor, da sie den Zugang bereits aus den erwähnten Gründen verweigerte. Insbesondere hörte sie die Fluggesellschaft B. \_\_\_\_\_ bzw. deren zeichnungsberechtigte Person(en) nicht an. Der Sachverhalt erweist sich demnach auch hier hinsichtlich der entscheidungsrelevanten Frage, ob trotz der genannten Umstände ein Zugangsverweigerungsgrund vorliegen könnte, als unzureichend abgeklärt.

**7.2.3** Insoweit ist die Beschwerde daher ebenfalls gutzuheissen, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen (vgl. E. 6.3). Diese wird die Fluggesellschaft B. \_\_\_\_\_ anhören und gegebenenfalls weitere Abklärungen vornehmen sowie über das Zugangsbegehren c neu entscheiden müssen.

## **8.**

**8.1** Die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen. Unterliegt diese nur teilweise, werden die Verfahrenskosten ermässigt (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Unterliegende Vorinstanzen haben keine Kosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG). Die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid (mit noch offenem Ausgang) gilt in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes praxisgemäss als

volles Obsiegen der beschwerdeführenden Partei (vgl. BGE 137 V 210 E. 7.1; 132 V 215 E. 6.1; Urteil des BVGer A-5990/2014 vom 8. Juni 2015 E. 7).

**8.2** Die vorliegende Beschwerde ist in Bezug auf das Zugangsbegehren c und teilweise das Zugangsbegehren b (hinsichtlich jener fünf Fluggesellschaften, die im Bundesblatt namentlich genannt wurden) gutzuheissen und die Sache zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid (mit noch offenem Ausgang) an die Vorinstanz zurückzuweisen. Im Übrigen (hinsichtlich der Rahmenverträge bzw. Leistungsvereinbarungen des Jahres 2013 zwischen der Vorinstanz und jenen drei vom Zugangsbegehren b betroffenen Fluggesellschaften, deren Namen nicht im Bundesblatt publiziert wurden) ist sie abzuweisen. Es ist somit von einem Obsiegen des Beschwerdeführers im Umfang von rund 80 % und einem Unterliegen im Umfang von rund 20 % auszugehen. Die auf Fr. 1'000.– festzusetzenden Verfahrenskosten (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) sind ihm entsprechend im Umfang von Fr. 200.– aufzuerlegen. Die Vorinstanz hat keine Verfahrenskosten zu tragen.

## **9.**

**9.1** Der obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE). Obsiegt die Partei nur teilweise, ist die Parteientschädigung entsprechend zu kürzen (vgl. Art. 7 Abs. 2 VGKE). Bundesbehörden haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE). Sind die Kosten verhältnismässig gering, kann von einer Entschädigung abgesehen werden (vgl. Art. 7 Abs. 4 VGKE).

**9.2** Dass dem nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer massgebliche Kosten entstanden wären, ist nicht ersichtlich. Es ist deshalb von der Zusprechung einer Parteientschädigung an ihn abzusehen. Die Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

## **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

### **1.**

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die Sache im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

### **2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden im Umfang von Fr. 200.– dem Beschwerdeführer auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 800.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Hierzu hat er dem Bundesverwaltungsgericht seine Kontoangaben mitzuteilen.

### **3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

### **4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Einschreiben)
- das Generalsekretariat EJPD (Gerichtsurkunde)
- den EDÖB (zur Kenntnis)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christoph Bandli

Pascal Baur

### **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: