

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C 297/2018

Urteil vom 28. März 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Chaix, Präsident,  
Bundesrichter Kneubühler,  
Bundesrichter Muschietti  
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte  
A.\_\_\_\_\_, Beschwerdeführerin,  
vertreten durch Rechtsanwalt Michael Rothen,

gegen

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, Generalsekretariat GS-WBF,

Eidgenössische Finanzkontrolle.

Gegenstand  
Zuständigkeit,

Beschwerde gegen den Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 14. Mai 2018 (A-7102/2017).

Sachverhalt:

A.

A.a. A.\_\_\_\_\_ war vom 1. September 2006 bis zum 31. Dezember 2015 in nebenamtlicher Tätigkeit Delegierte des Bundesrats für wirtschaftliche Landesversorgung. Nach eigenen Angaben arbeitete sie in Milizfunktion mit einem Pensum von 25 Stellenprozenten.

A.b. Am 9. Mai 2016 betraute der damalige Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) mit der Durchführung einer Administrativuntersuchung im Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL). Dabei ging es um die Abklärung tatsächlicher Umstände im Zusammenhang mit der Gewährung von Bürgschaften für die Schweizer Hochseeflotte, mit der Einholung des Bürgschaftsrahmenkredits im Jahr 2008 sowie mit dem Umgang mit den gestiegenen Risiken des Bundes seit Beginn der Hochseeschiffahrtskrise im Jahr 2008.

A.c. Nach Abschluss der Administrativuntersuchung und nachdem die Finanzkontrolle dem Departement den entsprechenden Schlussbericht "Gewährung und Begleitung von Bürgschaften für die Schweizer Hochseeflotte" erstattet hatte, ersuchten mehrere Personen das Departement um Zugang zu diesem Bericht. Am 8. Februar 2017 teilte das Departement den im Bericht erwähnten Personen, darunter A.\_\_\_\_\_, seine Absicht mit, dem Zugangsgesuch grundsätzlich unter weitestmöglicher Anonymisierung ihrer Personendaten stattzugeben. Am

20. Februar 2017 beantragte A. \_\_\_\_\_, den Zugang zu verweigern und verlangte gewisse Berichtigungen des Berichts. Daraufhin nahm die Finanzkontrolle, welcher der Berichtigungsantrag zur Prüfung weitergeleitet worden war, einzelne Anpassungen am Bericht vor und verfasste am 4. April 2017 dessen bereinigte Endversion. Nach nochmaligem schriftlichem Austausch mit A. \_\_\_\_\_ hielt das Departement am Standpunkt fest, der Zugang könne unter Einschwärzung einzelner Personendaten gewährt werden.

In der Folge ersuchten verschiedene Beteiligte, darunter A. \_\_\_\_\_, den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) um Schlichtung. Am 26. September 2017 empfahl dieser, das Departement solle über hängige datenschutzrechtliche Begehren verfügen und den Zugang zum Administrativuntersuchungsbericht teilweise gewähren. Ergänzend hielt er fest, für das Zugangsverfahren sei gemäss der gesetzlichen Regelung die Finanzkontrolle zuständig, wobei er mangels ausreichender Informationen nicht abschliessend beurteilen könne, ob die Finanzkontrolle die Administrativuntersuchung gewissermassen als private Dritte und nicht als Bundesbehörde durchgeführt habe.

A.d. Mit Verfügung vom 6. November 2017 gewährte das Departement den Gesuchstellern den teilweisen Zugang zum Bericht der Administrativuntersuchung. Im Übrigen trat es auf die weiteren formellen Rechtsbegehren von A. \_\_\_\_\_ nicht ein und wies deren Anträge auf Verweigerung des Zugangs sowie die datenschutzrechtlichen Begehren ab, soweit diese über die in der Endfassung des Berichts vom 4. April 2017 vorgenommenen Berichtigungen hinausgingen. Dabei erachtete sich das Departement als Auftraggeber der Untersuchung als zuständig für das öffentlichkeitsrechtliche Zugangsverfahren.

B.

Dagegen erhob A. \_\_\_\_\_ am 14. Dezember 2017 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit dem Antrag, die Verfügung des Departements vom 6. November 2017 aufzuheben, die zuständige Behörde zu verpflichten, die Bearbeitung von Personendaten im Bericht zu unterlassen bzw. die verarbeiteten Daten zu vernichten und den Zugang zum Bericht zu verweigern; überdies seien die alleinige Zuständigkeit der Finanzkontrolle für das Zugangsverfahren und zugleich die Befangenheit aller ihrer Mitglieder festzustellen und die Sache an eine Ersatzbehörde zu überweisen.

Mit Zwischenverfügung vom 10. Januar 2018 beschränkte das Bundesverwaltungsgericht das Beschwerdeverfahren vorerst auf die Frage der Zuständigkeit des Departements. Mit Zwischenentscheid vom 14. Mai 2018 beschloss es, auf die Beschwerde einzutreten. Gemäss der Begründung des Entscheids wich es dabei vom strengen Gesetzeswortlaut ab und erachtete das Departement als die Behörde, welche die Administrativuntersuchung angeordnet hatte, als für das öffentlichkeitsrechtliche Zugangs- und das damit verbundene Datenschutzverfahren zuständig.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht beantragt A. \_\_\_\_\_, es seien der Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Mai 2018 und die erstinstanzliche Verfügung des Departements aufzuheben, die sachliche Zuständigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle festzustellen und die Sache an diese zu überweisen; das Verfahren sei in den Stand zu stellen, wie wenn die Zuständigkeitsordnung von Beginn an eingehalten worden wäre, weswegen insbesondere die Finanzkontrolle anzuweisen sei, sämtliche Behördenmitglieder, die bereits in irgendeiner Form am Zugangsverfahren mitgewirkt hätten, wegen Vorbefassung auszuschliessen sowie sämtliche entsprechende Verfahrenshandlungen zu wiederholen und diesbezügliche Unterlagen aus den Akten zu entfernen.

Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung sowie die Eidgenössische Finanzkontrolle schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtete auf Äusserungen zur Streitsache.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerde richtet sich gegen einen selbständig anfechtbaren Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts als Vorinstanz des Bundesgerichts über die Zuständigkeit in einer Angelegenheit des öffentlichen

Rechts. Ein Ausschlussgrund liegt nicht vor. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen (vgl. insbes. Art. 82, 83, 86 Abs. 1 lit. a und Art. 92 Abs. 1 BGG).

1.2. Streitgegenstand bildet einzig die Frage der Zuständigkeit des Departements. Das Dispositiv des angefochtenen Entscheids, wonach das Bundesverwaltungsgericht auf die bei ihm erhobene Beschwerde eintritt (vgl. Dispositivziffer 1), erscheint insofern unvollständig. Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts ist unbestritten und steht nicht zur Diskussion, handelt es sich beim Departement doch um eine Behörde, die als Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts in Betracht fällt (vgl. Art. 33 lit. d VGG). Dieses hätte somit so oder so auf die Beschwerde eintreten müssen, soweit es über die Zuständigkeit des Departements zu befinden hatte. Hätte es das Departement als nicht zuständig erachtet, hätte es deswegen dessen Verfügung aufheben, in diesem beschränkten Umfang die bei ihm erhobene Beschwerde aber ebenfalls behandeln müssen und nicht auf Nichteintreten schliessen können. Die Dispositivziffer 1 des angefochtenen Entscheids ist daher für sich allein nicht genügend aussagekräftig. Das Bundesverwaltungsgericht hätte zumindest auf Eintreten im Sinne der Erwägungen erkennen müssen. Aus der Begründung des Entscheids ergibt sich aber der Sinn des angefochtenen Entscheids mit genügender Klarheit, weshalb sich eine Berichtigung oder Zurückweisung zur Verbesserung des Dispositivs erübrigt. Im Übrigen wird der hier dargelegte Mangel in der Ausformulierung des Urteilspruchs gar nicht beanstandet.

1.3. Die Beschwerde reicht über den Streitgegenstand hinaus und erweist sich insofern als unzulässig. Das trifft insbesondere insoweit zu, als die Beschwerdeführerin Anträge zur Gestaltung des Zugangsverfahrens und dabei namentlich zum Ausstand von Behördenmitgliedern stellt. Da dies nicht Streitobjekt vor der Vorinstanz bildete, kann es auch nicht vor Bundesgericht zum Prozessthema gemacht werden. Insoweit ist auf die Beschwerde mithin nicht einzutreten.

1.4. Anfechtbar ist sodann nur der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts (sog. Devolutiveffekt). Demnach kann dem Antrag der Beschwerdeführerin auf Aufhebung auch des unterinstanzlichen Entscheids ebenfalls nicht stattgegeben werden. Immerhin gelten Entscheide unterer Instanzen als inhaltlich mitangefochten (vgl. BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144; 129 II 438 E. 1 S. 441).

1.5. Die Beschwerdeführerin war am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Gesuchstellerin, die vor der ersten Instanz Antrag auf Verweigerung des öffentlichkeitsrechtlichen Zugangs an Drittpersonen sowie auf datenschutzrechtliche Massnahmen gestellt hatte, sowie als direkte Adressatin des angefochtenen Entscheids in schutzwürdigen Interessen besonders berührt und damit zur Beschwerde berechtigt (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG).

1.6. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss des Bundesverfassungsrechts und von Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und b BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft jedoch nur die geltend gemachten Vorbringen, sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 142 I 135 E. 1.5 S. 144). Gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Besondere Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG). Der grösste Teil der Beschwerdeschrift befasst sich mit allgemeinen Organisationsfragen, den Aufgaben der Landesversorgung und den im Abschlussbericht der Finanzkontrolle untersuchten Vorgängen sowie mit Verfahrensaspekten ausserhalb der Zuständigkeitsfrage. Diese Ausführungen sind für die hier ausschliesslich zu beurteilende Streitfrage der erstinstanzlichen Zuständigkeit für das öffentlichkeits- und datenschutzrechtliche Verfahren unmassgeblich und daher nicht zu hören. Soweit sich die Beschwerdeführerin sodann auf Art. 6 EMRK beruft, legt sie nicht ausreichend dar, inwiefern diese Bestimmung mit Blick auf die Zuständigkeitsfrage verletzt sein sollte.

1.7. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG) und kann deren Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig, d.h. willkürlich, ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). Die beschwerdeführende Partei kann die Feststellung des Sachverhalts unter den gleichen Voraussetzungen beanstanden, wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Ver-

fahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdeführerin beruft sich verschiedentlich auf eine eigene Darstellung der tatsächlichen Umstände, legt aber weder dar, inwiefern sich dies auf den Gesichtspunkt der Zuständigkeit des Departements beziehen soll, noch weshalb die Sachverhaltsfeststellungen des Bundesverwaltungsgerichts offensichtlich falsch sein sollten. Die für die zu entscheidende Streitfrage wesentlichen tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz sind daher nicht zu beanstanden und für das Bundesgericht verbindlich.

2.

2.1. Die Zuständigkeitsordnung im öffentlichen Verfahrensrecht ist zwingender Natur, von der grundsätzlich nicht abgewichen werden darf. Ausgeschlossen ist dabei auch die Übertragung von Zuständigkeiten durch Vereinbarung (vgl. BGE 133 II 181 E. 5.1.3 S. 193 mit Hinweisen).

2.2. Nach Art. 10 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) ist das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten an die Behörde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Gemäss Art. 12 BGÖ hat die zuständige Behörde dazu innert gesetzlicher Frist Stellung zu nehmen. Art. 11 der Verordnung vom 24. Mai 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) konkretisiert die Zuständigkeit für die Stellungnahme. Danach wird die Stellungnahme durch die federführende Behörde abgegeben, wenn ein Dokument durch mehrere Behörden gemeinsam erarbeitet wurde (Abs. 1); dasselbe gilt, wenn sich das Gesuch auf mehrere Dokumente bezieht, die das gleiche Geschäft betreffen und die durch verschiedene, dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehende Behörden erstellt oder empfangen wurden (Abs. 2); ist die Federführung keiner Behörde zugewiesen, so legen die beteiligten Behörden die Zuständigkeit einvernehmlich fest (Abs. 3); hat eine Behörde ein Dokument auf Ersuchen einer andern Behörde ausgearbeitet, so muss sie diese anhören (Abs. 4); eine besondere, hier nicht interessierende, Regelung besteht schliesslich für klassifizierte Dokumente (Abs. 5).

2.3. Gemäss Art. 25 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1) sind die datenschutzrechtlichen Ansprüche beim verantwortlichen Bundesorgan geltend zu machen. Als solches gilt nach Art. 16 DSG dasjenige Bundesorgan, das die Personendaten in Erfüllung seiner Aufgaben bearbeitet oder bearbeiten lässt (vgl. JAN BANGERT, in: Maurer-Lambrou/Blehta [Hrsg.], Datenschutzgesetz - Öffentlichkeitsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl., 2014, Art. 25/25 bis DSG, N. 25).

2.4. Der angefochtene Entscheid regelt die Zuständigkeit sowohl für das öffentlichkeits- als auch für das datenschutzrechtliche Verfahren, obwohl sich seine Begründung hauptsächlich auf den öffentlichkeitsrechtlichen Dokumentenzugang bezieht.

2.4.1. Das Bundesverwaltungsgericht sieht die Zuständigkeit für beide Verfahren beim Departement. Die Beschwerdeführerin nimmt keine entsprechende Differenzierung vor, sondern beantragt integral, auf Zuständigkeit der Finanzkontrolle zu erkennen. Inwiefern das Bundesverwaltungsgericht im Zusammenhang mit dem Entscheid über die Zuständigkeit im datenschutzrechtlichen Verfahren Bundesrecht verletzt haben sollte, legt die Beschwerdeführerin allerdings nicht dar. Insoweit ist mangels ausreichender Begründung auf die Beschwerde nicht einzutreten (vgl. vorne E. 1.6) und es ist ohne Weiterungen davon auszugehen, dass die datenschutzrechtliche Zuständigkeit beim Departement und nicht bei der Finanzkontrolle liegt. Zu prüfen ist demnach einzig die Frage der Zuständigkeit für den Entscheid über den Zugang zum Untersuchungsbericht gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz.

2.4.2. Es ist unbestritten, dass der Untersuchungsbericht von der Finanzkontrolle im Auftrag des Departements verfasst und unterzeichnet wurde. Ebensowenig ist strittig, dass die Finanzkontrolle als verselbständigte Verwaltungseinheit ohne Rechtspersönlichkeit zur dezentralen Bundesverwaltung gehört (vgl. Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 lit. B. Ziff. V.2.1.1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV; SR 172.010.1]) und damit wie auch das Departement als Organisationseinheit der zentralen Bun-

desverwaltung dem persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes untersteht (Art. 2 Abs. 1 lit. b BGÖ; dazu CHRISTA STAMM-PFISTER, in: Maurer-Lambrou/Blechta, a.a.O., Art. 2 BGÖ, N. 3; JULIA BHEND/JÜRGEN SCHNEIDER, in: Maurer-Lambrou/Blechta, a.a.O., Art. 10 BGÖ, N. 19). Umstritten ist hingegen, welche Behörde als Erstellerin gemäss Art. 10 Abs. 1 BGÖ zu gelten hat oder ob eventuell selbst dann, wenn davon ausgegangen wird, dass die Finanzkontrolle die Erstellerin des Berichts wäre, vom Wortlaut der Zuständigkeitsbestimmung des Öffentlichkeitsgesetzes abgewichen und die Kompetenz dem Departement zugeschrieben werden dürfte.

3.

3.1. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut des Gesetzes (grammatikalisches Element). Vom klaren, eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, so etwa dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Norm wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Dabei ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte (historisches Element), auf den Zweck der Norm (teleologisches Element), auf die ihr zugrunde liegenden Wertungen und auf ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) abzustellen. Bleiben bei nicht klarem Wortlaut letztlich mehrere Auslegungen möglich, so ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht (BGE 142 I 135 E. 1.1.1 S. 138 mit Hinweisen).

3.2. Art. 10 Abs. 1 BGÖ weist die Zuständigkeit grundsätzlich derjenigen Behörde zu, die das fragliche Dokument erstellt hat. Der Beschwerdeführer und wohl auch die Vorinstanz gehen davon aus, dass damit vom Wortlaut her einzig diejenige Behörde gemeint sein kann, die das Dokument verfasst und unterzeichnet hat und in diesem Sinne seine Urheberin ist. Das ist indes nicht zwingend. Ist eine Behörde im Auftrag einer anderen tätig, so muss im Aussenverhältnis begrifflich nicht unbedingt die Verfasserin die Erstellerin sein. In Art. 11 Abs. 1 VBGÖ wird denn auch der Begriff des gemeinsamen Erarbeitens verwendet, wenn mehrere Behörden zusammen Verfasserinnen eines Dokuments sind. Art. 11 Abs. 4 VBGÖ spricht ebenfalls nicht davon, dass eine Behörde ein Dokument auf Ersuchen einer anderen erstellt, sondern ausgearbeitet hat. Erstellen ist daher nicht deckungsgleich mit Ausarbeiten, Erarbeiten oder Verfassen; es bedeutet auch nicht, dass nur eine Behörde Urheberin eines Dokuments ist. In solchen Konstellationen ist der Begriff des Erstellens demnach nicht eindeutig; seine Tragweite hängt vielmehr von den konkreten Verhältnissen ab.

3.3. Mit Blick auf die Entstehungsgeschichte von Art. 10 BGÖ zeichnet das Bundesverwaltungsgericht in E. 4.3.2 des angefochtenen Entscheids nach, dass der Bundesrat ursprünglich die Zuständigkeit derjenigen Behörde vorgesehen hatte, die über das Dokument verfügt; als Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens änderte er dies wegen des Risikos von Mehrfachzuständigkeiten sowie der Gefahr der Missachtung von Geheimhaltungserfordernissen ab und schlug neu die Zuständigkeit der erstellenden Behörde vor (vgl. BBl 2003 1982, 2019 und 2050), was in der Folge Gesetz wurde. Aus der Botschaft geht aber auch hervor, dass sich der Bundesrat durchaus bewusst war, dass verschiedene Behörden beim Verfassen eines Dokuments zusammenarbeiten oder auch unterschiedliche Rechte daran haben können (vgl. etwa BBl 2003 1993). Offensichtlich ging es dem Bundesrat bei der Neuformulierung also darum, die Verantwortlichkeit für das Dokument eindeutig einer einzigen Instanz zuzuweisen; insofern ist nicht entscheidend, ob dies die auftraggebende oder die ausführende Behörde ist. In der Bundesversammlung gab die Bestimmung zu keinen Diskussionen Anlass (vgl. AB 2003 S 1141 und AB 2004 N 1262).

3.4. Zweck von Art. 10 BGÖ ist, wie erwähnt, die eindeutige Festlegung der Zuständigkeit für Gesuche um öffentlichkeitsrechtlichen Zugang, wenn möglich im Einklang mit anderen damit eng verknüpften Kompetenzen. Das Kriterium der eindeutigen Festlegung lässt verschiedene Auslegungen zu, solange die Zuständigkeit nur einer Behörde zugewiesen wird, und besagt nicht, um welche es sich handeln muss. Weniger Spielraum besteht hingegen bei der Koordination mit anderen Zuständigkeiten.

Für eine teleologische Auslegung von Art. 10 BGÖ ist die Stellung der Eidgenössischen Finanzkontrolle inner-

halb der Behördenorganisation des Bundes von Bedeutung: Gemäss Art. 1 Abs. 1 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967 (FKG; SR 614.0) ist diese das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. In ihrer Tätigkeit unterstützt sie nach lit. b dieser Bestimmung den Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung. In dieser Funktion ist die Finanzkontrolle im vorliegenden Fall tätig geworden. Sie hat ihre Untersuchung nicht aus eigenem Antrieb, sondern in dienender Funktion für den Bundesrat ausgeübt. Dieser Umstand spricht aus teleologischer Sicht dafür, das auftraggebende Departement als Ersteller des interessierenden Dokuments anzusehen und die Finanzkontrolle bloss als Hilfsorgan des Departements bei dessen Aufsicht über das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung anzusehen. Diese Auslegung drängt sich umso mehr auf, als diejenige Behörde, die als Ausstellerin im Sinne von Art. 10 Abs. 1 BGÖ gilt, zuständig ist für die Durchführung des Verfahrens für den Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 10 ff. BGÖ). Es wäre hier unter teleologischen Gesichtspunkten nicht sachgerecht, diese Funktion der Finanzkontrolle zuzuweisen, da diese gar nicht in der Lage ist, das Gewicht von Interessen, die einer Offenlegung allenfalls entgegenstehen könnten, zuverlässig abzuschätzen.

Art. 11 VBGÖ stellt bei Dokumenten, an denen mehrere Behörden beteiligt sind, bei gemeinsamer Erarbeitung auf die Federführung ab oder schreibt mangels solcher eine einvernehmliche Lösung vor (Abs. 2 und 3). Davon unterschieden wird zwar die Ausarbeitung eines Dokuments auf Ersuchen einer anderen Behörde, und die Verordnung weist dafür die Zuständigkeit der ersuchten Behörde zu (Abs. 4). Dies darf aber nicht verallgemeinert werden, sondern es ist nach der Form der Zusammenarbeit zu differenzieren (zu generell BHEND/SCHNEIDER, a.a.O., Art. 10 BGÖ, N. 22). So kann eine Behörde eine andere in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich mit der Ausarbeitung eines Dokuments beauftragen und dabei je nachdem auch sachliche Kompetenzen übertragen, soweit dies zulässig ist; es ist aber auch denkbar, dass eine Behörde eine andere um Erarbeitung eines Dokuments ausserhalb des eigenen bzw. in deren Zuständigkeitsbereich anfragt, beispielsweise im Zusammenhang mit statistischen Erhebungen. Bleibt die Sachkompetenz bei der Behörde, welche den Auftrag erteilt hat, behält sie die inhaltliche Verantwortlichkeit. Das läuft im Ergebnis auf dasselbe hinaus, wie wenn bei gemeinsamer Erarbeitung eines Dokuments eine (einzige) Behörde über die Federführung verfügt. Es erscheint wenig sinnvoll, diesfalls diejenige Behörde als Erstellerin zu betrachten, die das Dokument zwar ausgearbeitet hat, in der Sache aber nicht zuständig ist und über das Dokument auch nicht verfügen kann, weil die Verfügungsmacht darüber bei der sachlich kompetenten Behörde liegt. Die Regelung von Art. 11 Abs. 4 VBGÖ macht vor allem dann Sinn, wenn der ersuchten Behörde auch die Sachzuständigkeit und die Verfügungsmacht über das Dokument zukommen.

3.5. Auch aus systematischer Sicht ist es wünschbar, wenn nicht sogar unerlässlich, eng miteinander zusammenhängende Zuständigkeiten, soweit möglich, nicht aufzuspalten. Das spricht ebenfalls für die Koordination der Zuständigkeiten in der Sache und beim öffentlichkeitsrechtlichen Zugang. Überdies erscheint es sinnvoll, die datenschutzrechtliche mit der öffentlichkeitsrechtlichen Zuständigkeit zu harmonisieren. Es sollte im Rahmen des Möglichen verhindert werden, dass je eine andere Behörde einerseits über den öffentlichkeitsrechtlichen Zugang zu einem Dokument und andererseits darüber entscheidet, welche Stellen datenschutzrechtlich zu behandeln, namentlich einzuschwärzen oder gar zu berichtigen, sind. Wie gerade der vorliegende Fall zeigt, können diese Verfahren zusammenfallen. Es erscheint daher inhaltlich zielführender und effizienter und auch prozessökonomisch sowie verfahrensrechtlich einfacher, wenn die gleiche Behörde über diese beiden eng miteinander zusammenhängenden Gesichtspunkte entscheidet, als wenn dafür zwei unterschiedliche Behörden zuständig sind.

3.6. Im vorliegenden Fall hat das Departement der Finanzkontrolle einen Untersuchungsauftrag im Zusammenhang mit einer bei ihm selbst angesiedelten Sachzuständigkeit für allfällige administrative Massnahmen erteilt. Die Finanzkontrolle ist mit dem Fall inhaltlich nicht betraut; allfällige Rechtsfolgen sind vom Departement anzuordnen. Diesem steht damit auch die Verfügungsmacht über den Untersuchungsbericht zu, der ihm von der Finanzkontrolle zu übergeben und im Verfahren vor dem Departement zu den Akten zu nehmen ist. Art. 10 Abs. 1 BGÖ ist demnach in dem Sinne auszulegen, dass das Departement als auftraggebende, für die Administrativuntersuchung und daraus allenfalls hervorgehende Massnahmen zuständige und letztlich auch für den Untersuchungsbericht verantwortliche Behörde zur Behandlung des Gesuchs um öffentlichkeitsrechtlichen Zugang zum Untersuchungsbericht zuständig ist. Es ist ebenfalls zuständig für die datenschutzrechtliche Behandlung des Berichts, was wie dargelegt (vgl. vorn E. 2.4.1), grundsätzlich unbestritten ist.

Damit ergibt sich eine eindeutige und harmonisierte Festlegung der Zuständigkeiten bei einer einzigen Behörde. Eine unechte Gesetzeslücke liegt nicht vor, und eine Auslegung entgegen dem Wortlaut ist entgegen der Auffassung der Vorinstanz und der entsprechenden Rüge der Beschwerdeführerin ebenfalls nicht erforderlich. Vielmehr geht es darum, dem gesetzlichen Begriff des Erstellens eines Dokuments in der ersten Tatbestandsvariante von Art. 10 Abs. 1 BGÖ durch Auslegung den wahren und vernünftigen Sinn zuzuerkennen. Zwar liegt insofern eine gewisse Parallele zur zweiten Tatbestandsvariante von Art. 10 Abs. 1 BGÖ vor, wonach diejenige Behörde zuständig ist, die das Dokument von Dritten, die nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat; es handelt sich dabei aber um eine andere Ausgangslage als sie hier vorliegt, und ein Rückgriff darauf erübrigt sich, weil sich die Zuständigkeit bereits durch Auslegung der ersten Tatbestandsvariante eindeutig festlegen lässt.

4.

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Verfahrensausgang wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1, Art. 65 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 28. März 2019

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Chaix

Der Gerichtsschreiber: Uebersax