



Urteil vom 16. Mai 2018

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richterin Christine Ackermann,
Richter Maurizio Greppi,
Gerichtsschreiber Stephan Metzger.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Nachrichtendienst des Bundes NDB,
Papiermühlestrasse 20, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten.

Sachverhalt:**A.**

A. _____ ersuchte in seiner Funktion als Journalist (...) mit Gesuch vom 17. Januar 2017 den Nachrichtendienst des Bundes (NDB) um Bekanntgabe, wie viele Asylgesuche der NDB im Jahr 2016 überprüft bzw. zur Ablehnung empfohlen habe.

Mit E-Mail vom 25. Januar 2017 schob die in der Sache für zuständig bestimmte Bundeskanzlei die Einsicht auf. Sie begründete dies damit, dass die Zahlen dem Mitberichtsverfahren unterstehen würden und damit dem Zugang entzogen seien. Die Publikation der Zahlen sei nämlich für den Geschäftsbericht des Bundesrates vorgesehen, dessen Veröffentlichung erst nach Ablauf einer Sperrfrist am 8. März 2017 erfolge.

B.

A. _____ beantragte in der Folge mit Begehren vom 9. Februar 2017 beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) ein Schlichtungsverfahren. Dieses wurde am 10. Februar 2017 eröffnet. Die am 3. März 2017 durchgeführte Schlichtungsverhandlung führte zu keiner Einigung der Parteien. Die vom EDÖB redigierte Empfehlung vom 3. März 2017 empfahl dem NDB, A. _____ unverzüglich – d.h. noch vor der Veröffentlichung des Geschäftsberichts des Bundesrates – den Zugang zu den von ihm verlangten Informationen zu gewähren und auch in Zukunft auf diese Weise zu verfahren. Der EDÖB begründete dies im Wesentlichen damit, dass das Zugangsgesuch ein amtliches Dokument betreffe, das höchstens als bloße Anlage eines Bundesratsantrages zu qualifizieren sei, und damit ohnehin nicht unter den Schutz des Mitberichtsverfahrens falle. Dieser sehe nämlich eine absolute und endgültige Zugangsverweigerung vor, doch gehe es vorliegend gerade nicht um die Geheimhaltung, sondern um die Veröffentlichung der streitgegenständlichen Information.

C.

Mit Verfügung vom 14. März 2017 (ersetzte die Verfügung des NDB vom 7. März 2017, welche eine fehlerhafte Rechtsmittelbelehrung enthielt) verfügte der NDB, der Zugang zum Geschäftsbericht des Bundesrates 2016 werde bis zu dessen Publikation unter Einhaltung der Sperrfrist des Bundesrates bis am 8. März 2017, 09:00 Uhr aufgeschoben.

Er begründete diesen Entscheid im Wesentlichen damit, bei den fraglichen Informationen handle es sich um Zahlen, welche der NDB im Auftrag des

Bundesrates erhoben habe und im Mitberichtsverfahren betreffend den Geschäftsbericht des Bundesrates von diesem beraten und in dessen Sitzung genehmigt werden müssten. Aus diesem Grund würden jedoch die Informationen nicht dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen. Der Bundesrat habe beschlossen, seinen Geschäftsbericht mit einer Sperrfrist zu versehen, um sicherzustellen, dass der Geschäftsbericht nicht an die Öffentlichkeit gelange, bevor das Parlament davon Kenntnis genommen habe. Die Informationen vor Ablauf der Sperrfrist zugänglich zu machen heisse, den Grundsatz der Rechtsgleichheit zu verletzen, da eine Einzelperson bevorzugt behandelt werde.

D.

Mit Beschwerde vom 5. April 2017 beantragt A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) sinngemäss, es sei festzustellen, dass im vorliegenden Fall Art. 5 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3) massgebend seien, dass damit der NDB (nachfolgend: Vorinstanz) der EDÖB-Empfehlung zu Unrecht nicht nachgekommen sei und dass folglich die verweigerte bzw. aufgeschobene Herausgabe der angefragten Zahlen den Bestimmungen des BGÖ widerspreche. Ausserdem sei der NDB anzuweisen, mit Blick auf künftige analoge Zugangsgesuche entsprechend zu verfahren.

Zur Begründung seines Begehrens führt er im Wesentlichen aus, die Vorinstanz sei Teil der Bundesverwaltung und die von ihr erstellten Dokumente würden demnach dem Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung unterliegen. Es sei denn auch nicht zutreffend, dass die angeforderten Zahlen dem Mitberichtsverfahren unterstehen würden. Es handle sich beim Dokument "geprüfte Asylgesuche NDB" um ein eigenständiges amtliches Dokument, welches unverändert in den Geschäftsbericht des Bundesrates aufgenommen werde, ohne Gegenstand eines noch zu fällenden politischen oder administrativen Entscheides zu sein. Es handle sich bei den Informationen um rein statistische Werte, welche nicht aufgrund politischer Überlegungen verändert werden könnten. Umstritten sei sodann auch nicht die Frage nach der Veröffentlichung, sondern nur jene nach deren Zeitpunkt.

E.

Mit Vernehmlassung vom 22. Mai 2017 beantragt die Vorinstanz, es sei auf die Beschwerde vom 5. April 2017 nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, sie bestreite

ihre eigene Zuständigkeit, sei es doch vielmehr die Bundeskanzlei als Verfasserin des Geschäftsberichts des Bundesrates, welche dessen Entwurf mittels Antrag dem Bundesrat zum Beschluss unterbreite. Als dessen Stabstelle sei sie sodann zuständig für das Gesuch um Zugang zu den Informationen zum Geschäftsbericht des Bundesrates. Demzufolge leide die Verfügung an einem Formfehler, der allenfalls zu deren Nichtigkeit führe. Im Weiteren bestehe auch kein Rechtsschutzinteresse des Beschwerdeführers, da die fraglichen Zahlen in der Zwischenzeit veröffentlicht worden seien. Die Zahlen seien ausserdem als Teil des Geschäftsberichts des Bundesrates Gegenstand des Mitberichtsverfahrens und damit der Anwendung des BGÖ entzogen. Grund für die Nicht-Öffentlichkeit des Mitberichtsverfahrens sei das Funktionieren des Kollegialitätsprinzips mit dem Ziel, die Vertraulichkeit der Beratungen des Bundesrates sowie deren Vorbereitung zu schützen und somit dessen freie Willensbildung zu gewährleisten. Auch sei es nicht Zweck des Öffentlichkeitsprinzips, einem Einzelnen einen Informationsvorsprung gegenüber anderen Interessierten zu verschaffen. Aus diesem Grund werde der Geschäftsbericht des Bundesrates denn auch einer Sperrfrist unterstellt. Im Übrigen könne sodann auch der Empfehlung des EDÖB, auch in Zukunft seien diese Informationen unverzüglich an den Beschwerdeführer herauszugeben, nicht gefolgt werden, da es sich dabei um noch nicht existierende amtliche Dokumente handle, in welche Einsicht genommen werden könnte.

F.

In seiner Stellungnahme vom 6. Juni 2017 hält der Beschwerdeführer an seinem Begehren fest. Er macht geltend, die Vorinstanz habe als Erstellerin des fraglichen Zahlen-Dokumentes zu gelten und sei deshalb für seine Anfrage und für den Erlass der angefochtenen Verfügung zuständig gewesen. Das Zahlen-Dokument sei fertiggestellt gewesen und der Bundeskanzlei zur Weiterverwendung übergeben worden. Im Weiteren sei ein Rechtsschutzbedürfnis gegeben, sei doch der Zugang zu den Zahlen verweigert resp. willkürlich aufgeschoben worden.

G.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidungswesentlich – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt. Bei der Vorinstanz handelt es sich – von dieser nicht bestritten – um eine Dienststelle der Bundesverwaltung i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG.

1.2 Die Vorinstanz macht jedoch geltend, sie sei nicht zuständig für die Behandlung des Zugangsgesuchs, weshalb die angefochtene Verfügung an einem Formmangel leide. Vielmehr hätte die Bundeskanzlei die Verfügung erlassen müssen. Eine allfällige Nichtigkeit der Verfügung der Vorinstanz sei vom Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen festzustellen. Es stellt sich somit die Frage, ob vorliegend ein rechtswirksames Anfechtungsobjekt gegeben ist.

1.2.1 Eine Verfügung, welche durch eine unzuständige Behörde erlassen wurde, leidet an einem Mangel. Dessen Rechtsfolge besteht regelmässig in der Anfechtbarkeit oder ausnahmsweise in der Nichtigkeit der Verfügung. Für Letztere ist allerdings vorausgesetzt, dass der Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und dass die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (vgl. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 391 ff.; THOMAS FLÜCKIGER, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl., Zürich 2016 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 7 Rz. 1 ff., 22, 40 f.).

1.2.2 Im vorliegenden Fall ist eine allenfalls fehlende sachliche oder funktionelle Zuständigkeit der Vorinstanz zum Erlass der angefochtenen Verfügung jedenfalls nicht offensichtlich, weshalb die Verfügung der Vorinstanz nicht nichtig ist. So ist selbst der EDÖB in seiner Empfehlung vom 3. März 2017 von der Zuständigkeit der Vorinstanz zur Behandlung des strittigen Zugangsgesuchs ausgegangen (vgl. BGE 136 II 489 E. 3.3; BGE 132 II 342 E. 2.1). Ob aufgrund einer verletzen Zuständigkeitsordnung dennoch

allenfalls von einer fehlerhaften Verfügung auszugehen ist, d.h. ob die Vorinstanz aufgrund der massgeblichen Sachgesetzgebung für den konkreten Entscheid kompetent war, wird unten in den materiellen Erwägungen zu prüfen sein (vgl. E. 4.1; FLÜCKIGER, Praxiskommentar VwVG, Art. 7 Rz. 1 und 40 f).

1.2.3 Auch fehlerhafte Verfügungen sind rechtswirksam, weshalb im vorliegenden Beschwerdeverfahren in jedem Fall von einem gültigen Anfechtungsobjekt auszugehen ist. Da zudem kein Ausnahmegrund nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde sachlich wie funktional zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c; vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 937 ff.).

1.3.1 Der Beschwerdeführer ist mit seinem Gesuch um Einsicht in die Zahlen betreffend die durch die Vorinstanz insgesamt überprüften und zur Ablehnung empfohlenen Asylgesuche bei der Vorinstanz nicht durchgedrungen. Damit ist er durch die angefochtene Verfügung sicherlich mehr betroffen als die Allgemeinheit, und somit materiell beschwert (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 940 ff.).

1.3.2 Es stellt sich jedoch die Frage, ob sich der Beschwerdeführer auf ein aktuelles und praktisches resp. schützenswertes Interesse berufen kann, was die Vorinstanz bestreitet. Voraussetzung für das Eintreten auf eine Beschwerde ist das Vorliegen eines aktuellen Rechtsschutzinteresses im Zeitpunkt des Urteils. Von diesem Erfordernis kann allerdings dann abgesehen werden, wenn sich die aufgeworfenen Fragen unter gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen könnten, eine rechtzeitige Prüfung kaum je möglich wäre und die Beantwortung wegen deren grundsätzlichen Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 944 ff.).

1.3.3 Der Beschwerdeführer hat seine Beschwerde vom 5. April 2017 erst nach der Veröffentlichung des Geschäftsberichts des Bundesrates am

8. März 2017 und damit nach der Veröffentlichung der begehrten Information erhoben. Ein schützenswertes Interesse liegt deshalb in Bezug auf die Zahlen für das Jahr 2016 nicht mehr vor. Allerdings hat sich der Beschwerdeführer bereits im Vorjahr nach diesen Zahlen erkundigt. Mit seinem Rechtsbegehren, im vorliegenden Fall sei auch eine Anordnung für die Zukunft zu treffen, bringt er sodann klar zum Ausdruck, dass sich diese Frage auch in den kommenden Jahren genauso wieder stellen wird. Die Zeitverhältnisse wären wiederum dieselben: Die Vorinstanz stellt Anfang Jahr die Zahlen zuhanden der Bundeskanzlei zusammen und der Geschäftsbericht des Bundesrates betreffend das vergangene Jahr wird jeweils im Frühling veröffentlicht. Demgegenüber strebt der Beschwerdeführer Anfang Jahr eine aktualitätsbezogene Berichterstattung an. Unter diesen Umständen wäre eine rechtzeitige Überprüfung des vorinstanzlichen Entscheides wiederum nicht rechtzeitig möglich. Grundsätzlich liegt die Klärung der Fragen des amtlichen Charakters der betreffenden Zahlen wie auch die Bedeutung deren Integration in den Geschäftsbericht des Bundesrates sowie deren Zugänglichkeit vor der offiziellen Veröffentlichung im öffentlichen Interesse. Die Voraussetzungen für einen Verzicht auf das Vorliegen eines aktuellen und praktischen Rechtsschutzinteresses sind demnach vorliegend erfüllt.

Der Beschwerdeführer ist demzufolge zur Beschwerde legitimiert.

1.4 Der Beschwerdeführer beantragt im Wesentlichen, es sei festzustellen, dass im vorliegenden Fall Art. 5 Abs. 1 und 2 BGÖ massgebend ist und dass die Vorinstanz der Empfehlung des EDÖB zu Unrecht nicht nachgekommen sei.

1.4.1 Gemäss Art. 25 Abs. 2 VwVG ist einem Feststellungsbegehren zu entsprechen, wenn der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse nachweist. Dieses wird gleich ausgelegt wie dasjenige zur Beschwerdelegitimation gemäss Art. 48 VwVG. Gefordert wird ein rechtliches oder tatsächliches Interesse an der sofortigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses. Das Rechtsschutzinteresse besteht demnach darin, einen Nachteil durch den Feststellungsentscheid abwenden zu können. Ein solcher Nachteil kann beispielsweise dann bestehen, wenn Dispositionen nicht getroffen werden können oder solche ungerechtfertigterweise unterlassen werden. Der Beschwerdeführer hat somit einen praktischen Nutzen nachzuweisen und das Interesse an der Rechtsklärung hat direkt und aktuell zu sein. Die Aktualität ist dann nicht mehr gegeben, wenn das Rechtsschutzinteresse im Urteilszeitpunkt – wie im vorliegenden Fall – dahingefallen ist. Auch hier gilt jedoch – wie bereits oben in E. 1.3.3

dargelegt, dass ein Feststellungsinteresse trotzdem bejaht werden kann, wenn eine Grundsatzfrage sonst nie geklärt würde. Wie der Beschwerdeführer in seiner Stellungnahme vom 6. Juni 2017 ausführt, zieht er als Journalist einen praktischen Nutzen aus dem Zugang zur streitgegenständlichen Information, indem er – aufgrund des öffentlichen Interesses an der Information betreffend die begehrten Zahlen – möglichst aktualitätsbezogen mit aktuellem Zahlenmaterial Bericht erstattet. Da die Grundsatzfrage der vorzeitigen Zugänglichkeit unter den gegebenen – und sich in kommenden Jahren wiederholenden Umständen – jedoch nie geklärt werden könnte, ist auch in diesem Zusammenhang ausnahmsweise auf das Erfordernis des aktuellen schutzwürdigen Interesses als Voraussetzung für den Erlass eines Feststellungsentscheides zu verzichten.

1.4.2 Praxisgemäss ist ein Feststellungsbegehren subsidiärer Natur, sofern das schutzwürdige Interesse ebenso gut mit einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung gewahrt werden kann und dadurch dem Gesuchsteller keine unzumutbaren Nachteile entstehen. Ein solcher Fall ist vorliegend – was auch die Vorinstanz nicht bestreitet – jedoch nicht gegeben, weshalb auch diese Voraussetzung erfüllt und auf das erste Rechtsbegehren des Beschwerdeführers einzutreten ist (vgl. zum Ganzen: ISABELLE HÄNER, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 25 Rz. 7, 9 f., 17 ff., 21 f.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCH, a.a.O., Rz. 340, 351, 353; BEATRICE WEBER-DÜRLER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich/St.Gallen 2008 [nachfolgend: Kommentar VwVG], Art. 25 Rz. 10 f., 16, 18, 20).

1.5 Im Weiteren stellt sich sodann die Frage nach dem Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens.

1.5.1 Mit seinem zweiten Begehren beantragt der Beschwerdeführer, das Bundesverwaltungsgericht habe die Vorinstanz anzuweisen, auch mit Blick auf künftige analoge Zugangsgesuche entsprechend zu verfahren.

1.5.2 Die Vorinstanz beantragt diesbezüglich, es sei auf die Beschwerde nicht einzutreten. Anfechtungsgegenstand sei nämlich das Dispositiv der Verfügung, welches sich allein auf die Zahlen 2016 beziehe und sich nicht zur Behandlung zukünftiger Zugangsgesuche äussere. Im Übrigen bilde diese Frage auch nicht Gegenstand des Zugangsgesuchs und liege deshalb ausserhalb des Streitgegenstandes. Demzufolge erweise sich das Begehren als unzulässig.

1.5.3 Im streitigen Verwaltungsverfahren umfasst der Streitgegenstand das durch die Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit dieses angefochten wird. Er wird einerseits bestimmt durch den Gegenstand der angefochtenen Verfügung (Anfechtungsgegenstand), andererseits durch die Parteibegehren. Das Anfechtungsobjekt bildet den Rahmen, welcher den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die erste Instanz nicht entschieden hat und über welche sie nicht entscheiden musste, darf die zweite Instanz grundsätzlich nicht beurteilen. Der Streitgegenstand wird gemäss der Dispositionsmaxime durch die Parteibegehren definiert. Er darf sich im Laufe des Rechtsmittelzuges nicht erweitern und qualitativ nicht verändern (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 686 ff.).

1.5.4 Anfechtungsobjekt bildet die Verfügung der Vorinstanz vom 14. März 2017. Mit ihr wurde der Zugang zu den Zahlen betreffend die durch die Vorinstanz überprüften und die zur Ablehnung empfohlenen Asylbegehren bis zur Publikation des Geschäftsberichts des Bundesrates für das Jahr 2016 unter Einhaltung dessen Sperrfrist bis am 8. März 2017 0900 Uhr aufgeschoben.

Tatsächlich äussert sich das Dispositiv der angefochtenen Verfügung vom 14. März 2017 nicht zur Behandlung zukünftiger Zugangsgesuche. Ebenso war diese Frage nicht Gegenstand des Zugangsgesuchs und letztendlich auch nicht Streitgegenstand im Verfahren vor der Vorinstanz. Wie bereits dargelegt, ist eine Ausdehnung des Streitgegenstandes im Laufe des Rechtsmittelzuges unzulässig. (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 686 ff.). Weil das zweite Begehren ausserhalb des Streitgegenstandes liegt, ist darauf nicht einzutreten.

1.6 Unter dem soeben erwähnten Vorbehalt ist auf die im Übrigen frist- und formgerecht erhobene Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechterheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Zudem prüft es die Verfügung auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG). Es wendet das

Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ), damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden (vgl. BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2011/52 E. 3; Urteile des Bundesgerichts 1C_296/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.1, 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 2.1 und 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.2; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4572/2015 vom 10. August 2016 E. 3.1, A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 3 und A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 3). Zu diesem Zweck statuiert das BGÖ das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt und gewährt einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ; vgl. BGE 136 II 399 E. 2.1 mit Hinweisen; PASCAL MAHON/OLIVER GONIN, in: Stefan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, Bern 2008 [nachfolgend: Handkommentar BGÖ], Art. 6 Rz. 11 ff.).

4.

In materieller Hinsicht gilt es zunächst zu klären, in wessen Zuständigkeitsbereich die Behandlung des Zugangsgesuchs fällt (E. 4.1). Damit verknüpft stellt sich die Frage, ob es sich bei dem streitgegenständlichen Dokument um ein amtliches Dokument i.S.v. Art. 5 BGÖ handelt (E. 4.2). Letztendlich ist zu prüfen, ob ein besonderer Fall gemäss Art. 8 Abs. 1 oder Abs. 2 BGÖ vorliegt (E. 4.3 f.).

4.1

4.1.1 Der Beschwerdeführer macht in seiner Beschwerde vom 5. April 2017 im Wesentlichen geltend, er habe nicht Zugang zum unveröffentlichten Geschäftsbericht des Bundesrates resp. zu einem Teil davon verlangt, sondern lediglich zu einem spezifischen Zahlendokument der Vorinstanz. Die Daten seien durch die Vorinstanz im Rahmen ihrer Arbeit erhoben worden, weshalb sie als Erstellerin des Dokumentes gelte. Die Behandlung seines Zugangsgesuchs falle deshalb in deren Zuständigkeit.

4.1.2 Bereits in der angefochtenen Verfügung vom 14. März 2017 sowie auch in ihrer Vernehmlassung vom 22. Mai 2017 erachtet sich die Vorinstanz als nicht zuständig für die Bearbeitung des Zugangsgesuchs. Sie begründet dies damit, dass die Bundeskanzlei als federführende Behörde die Informationen aus den verschiedenen Departementen zum Entwurf des Geschäftsberichtes des Bundesrates zusammenstelle und diesem den Antrag zur definitiven Verabschiedung vorlege. Sie habe deshalb als Verfasserin des Geschäftsberichts zu gelten, wobei die streitgegenständlichen Zahlen Teil davon seien. Daraus ergebe sich die Zuständigkeit der Bundeskanzlei zur Behandlung des Gesuchs des Beschwerdeführers.

4.1.3 Der EDÖB kam in seinen Empfehlungen vom 3. März 2017 zum Schluss, dass der Gesuchsteller resp. Beschwerdeführer rein quantitative Angaben von der heutigen Vorinstanz verlange, hingegen keinen Zugang zum Geschäftsbericht des Bundesrates. Diese Zahlen seien von der Vorinstanz im Zuge ihrer Tätigkeit erstellt worden. Die alleinige Zusammenstellung von bereits vorhandenen Informationen der Vorinstanz stelle keine Erstellung eines Dokumentes dar, weshalb die Vorinstanz für die Behandlung des Zugangsgesuchs zuständig bleibe.

4.1.4 Gemäss Art. 10 Abs. 1 BGÖ ist ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten an die Behörde zu richten, welche das Dokument erstellt hat. Der Begriff der Behörde orientiert sich dabei am persönlichen Geltungsbereich des BGÖ, wie er in Art. 2 BGÖ bestimmt wird (vgl. zum amtlichen Charakter unten E. 4.2). Das Erstellen eines Dokuments erfordert eine gewisse geistige Tätigkeit von Mitarbeitenden der betreffenden Behörde und eigene Inhalte. Die Zusammenstellung von bereits vorhandenen elektronischen Daten einer anderen Behörde oder deren automatische Generierung stellt nicht die Erstellung eines amtlichen Dokuments im Sinne von Art. 10 Abs. 1 BGÖ dar; dieses ist vielmehr bereits von der die Daten erhebenden Behörde anlässlich deren Aufzeichnung erstellt worden, weshalb Letztere für entsprechende Zugangsgesuche zuständig bleibt (vgl. zur detaillierten Auslegung des Begriffs "erstellen" das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-931/2014 vom 9. Dezember 2014 E. 5.2; JULIA BHEND/JÜRGEN SCHNEIDER, in: BSK-DSG/BGÖ, Art. 10 BGÖ Rz. 16, 18 ff.; HÄNER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 10 Rz. 15).

4.1.5 Wie die Vorinstanz selber ausführt, handelt es sich bei den fraglichen Zahlen um ein Dokument, welches von ihr selbst im Zuge ihrer Tätigkeit bei der Überprüfung von Asylgesuchen erstellt wurde. Sie bestreitet so-

dann auch nicht, dass die erstellende Behörde grundsätzlich für ein Zugangsgesuch zuständig ist, argumentiert jedoch, die Bundeskanzlei erstelle den Geschäftsbericht des Bundesrates. Wie bereits erwähnt, verlangt der Beschwerdeführer nicht Zugang zum Geschäftsbericht, sondern allein zum spezifischen Zahlendokument, welches diesem zu Grunde gelegt wurde.

Vorliegend hat die Vorinstanz die geistige Arbeit zur Erstellung des Dokumentes geleistet und ist demnach – der Ansicht des EDÖB und der oben zitierten Rechtsprechung (E. 4.1.4) folgend – ohne weiteres als Erstellerin des Dokumentes zu betrachten. Damit ist sie für die Bearbeitung des Zugangsgesuchs des Beschwerdeführers zuständig. Dass die angefochtene Verfügung – wie von der Vorinstanz geltend gemacht – aufgrund ihrer fehlenden Zuständigkeit mangelhaft wäre, ist deshalb nicht ersichtlich.

4.2 Voraussetzung für das Recht auf Zugang zu einem Dokument gemäss Art. 6 BGÖ ist, dass dieses einen amtlichen Charakter hat.

4.2.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, bei der Vorinstanz handle es sich um eine Behörde gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. b BGÖ, welche das Zahlendokument fertig erstellt habe. Deshalb liege ein amtliches Dokument i.S. des Gesetzes vor, zu welchem ein Recht auf Zugang bestehe.

4.2.2 Die Vorinstanz führt im Wesentlichen aus, das Dokument werde nicht vom persönlichen Geltungsbereich des BGÖ erfasst. Sie beurteilt das vom Gesuch betroffene Dokument als ein Bestandteil des Geschäftsberichts des Bundesrates, weshalb die erhobenen Zahlen nicht als amtliches Dokument der Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ) zu qualifizieren seien.

4.2.3 Der EDÖB führt in seiner Empfehlung aus, der Vorinstanz habe ein fertiggestelltes amtliches Dokument gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ vorgelegen, welches der Bundeskanzlei lediglich zwecks Weiterverwendung definitiv übergeben worden sei. Der allenfalls noch nicht fertiggestellte Geschäftsbericht des Bundesrates sei jedenfalls nicht Gegenstand des Zugangsgesuchs gewesen.

4.2.4 Ein amtliches Dokument ist jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Art. 5 Abs. 1 BGÖ). Im Weiteren wird vorausgesetzt, dass das vom Zugangsgesuch betroffene Dokument

fertiggestellt ist (e contrario Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ). Das Öffentlichkeitsprinzip gilt gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ umfassend für alle amtlichen Dokumente.

4.2.4.1 Gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. a BGÖ stellt jede auf einem beliebigen Datenträger gespeicherte oder aufgezeichnete Information ein amtliches Dokument dar. Ausschlaggebend ist der Informationsgehalt, d.h. ob eine Information aus dem Dokument gewonnen werden kann (vgl. ROBERT BÜHLER, in: BSK-DSG/BGÖ, Art. 5 BGÖ Rz. 9 f.).

Das Zahlendokument wurde zweifelsohne aufgezeichnet. Auf welchem Medium geht aus den Akten nicht hervor, kann aber auch offen bleiben, da nicht bestritten ist, dass es sich um ein Dokument mit einem Informationsgehalt handelt.

4.2.4.2 Im Weiteren verlangt das Gesetz in Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ, dass die aufgezeichnete Information die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe des Bundes betrifft. Die Vorinstanz handelt bei der Erstellung des Zahlendokumentes nach eigenen Angaben im Auftrag des Bundesrates, um einen Beitrag zu dessen Geschäftsbericht zu erstellen. Die Zahlen werden jedoch in erster Linie im Rahmen ihrer Auftragserfüllung im Interesse des Staatsschutzes gewonnen. Die Voraussetzung der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe ist somit erfüllt (vgl. ROBERT BÜHLER, in: BSK-DSG/BGÖ, Art. 5 BGÖ Rz. 14; KURT NUSPLIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 23).).

4.2.4.3 Dem in Art. 5 Abs. 3 BGÖ festgehaltenen Negativkatalog ist zu entnehmen, dass im Weiteren auch gefordert ist, dass der Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips nur Dokumente erfasst, welche fertiggestellt sind. Der Begriff der Fertigstellung resp. des nicht fertiggestellten Dokumentes ist auslegungsbedürftig. Ein Anhaltspunkt dazu gibt Art. 1 Abs. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 24. Mai 2006 (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31), wonach ein Dokument dann fertiggestellt ist, wenn es von der erstellenden Behörde unterzeichnet wurde (Bst. a) oder wenn das Dokument vom Ersteller dem Adressaten definitiv übergeben wurde, namentlich zur Kenntnis- oder Stellungnahme oder als Entscheidungsgrundlage (Bst. b). Solange ein Dokument seine Endfassung noch nicht erreicht hat, genießt es grundsätzlich ein Geheimhaltungsprivileg, da es nicht ein amtliches Dokument i.S. des BGÖ darstellt. Ziel dieser Regelung ist insbesondere, die Meinungs- und Willensbildung während Projektabläufen und kreativen Arbeitsabläufen si-

cherzustellen. Auch die Verwaltung soll die Möglichkeit haben, ihre Meinung unbeeindruckt von einem drohenden Einsichtsrecht frei zu bilden, zu ändern oder zu diskutieren (vgl. BGE 142 II 324 E. 2.5.1; ROBERT BÜHLER, in: BSK-DSG/BGÖ, Art. 5 BGÖ Rz. 20, 23 ff.; KURT NUSPLIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 30 ff.).

Ob es sich bei dem vom Zugangsgesuch betroffenen Dokument um ein unterzeichnetes Dokument handelt kann den Akten nicht entnommen werden, doch kann dies offen bleiben: Tatsächlich handelt es sich bei dessen Inhalt um nicht veränderbare rein quantitative Informationen, welche auch nicht Gegenstand einer Meinungs- oder Willensbildung sein können. Sie lagen als solche im Zeitpunkt des Zugangsgesuchs als endgültiges Zahlendokument so vor, wie sie später an die Bundeskanzlei übergeben wurden (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. b VBGÖ; KURT NUSPLIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 34). Das Kriterium eines fertiggestellten Dokumentes ist demzufolge ebenfalls erfüllt.

4.2.4.4 Art. 5 Abs. 1 Bst. b BGÖ hält sodann – für den vorliegenden Fall ausschlaggebend – fest, dass sich die Information im Besitz einer Behörde befinden muss, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist. Im Besitz befindet sich die Information dann, wenn die Behörde einen direkten Zugang dazu hat und in der Lage ist, die gewünschte Information ohne notwendiges Zutun einer anderen Behörde abzurufen und zugänglich zu machen. Sollte ein Dokument im Zeitpunkt der Anfrage nicht mehr im tatsächlichen Besitz der erstellenden oder adressierten Behörde sein, so ist sie dazu verpflichtet, dieses Dokument zu beschaffen. Der Begriff der Behörde i.S.v. Art. 5 Abs. 1 Bst. b BGÖ wird durch Art. 2 Abs. 1 BGÖ bestimmt, der den persönlichen Geltungsbereich des BGÖ festhält. In Bst. a bezieht sich diese Bestimmung insbesondere auf die Bundesverwaltung (vgl. ROBERT BÜHLER, in: BSK-DSG/BGÖ, Art. 5 BGÖ Rz. 11 ff.; CHRISTA STAMMPFISTER, in: BSK-DSG/BGÖ, Art. 2 BGÖ Rz. 1 ff.).

Die Vorinstanz bestreitet nicht, dass sie selbst oder die Bundeskanzlei Behörden der Bundesverwaltung i.S.v. Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ sind. Auch bestreitet sie nicht, dass sie die Zahlen im Zuge ihrer Tätigkeit erhoben hat. Jedoch macht sie geltend, die streitgegenständliche Information sei Teil des Geschäftsberichts des Bundesrates, somit ein Dokument des Bundesrates, der grundsätzlich nicht vom persönlichen Geltungsbereich des BGÖ erfasst sei, weshalb kein amtliches Dokument i.S. v. Art. 5 Abs. 1 BGÖ vorliege. Dem ist jedoch nicht so: Wie oben gezeigt wurde, handelt es sich beim betreffenden Dokument um ein Zahlendokument, welches von der

Vorinstanz in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erstellt wurde. Es wurde von ihr i.S. des Gesetzes fertiggestellt und befand sich zum Zeitpunkt des Zugangsgesuchs am 17. Januar 2017 auch in ihrem Besitz. Diese Umstände zeigen, dass es die Vorinstanz ist, welche als Behörde i.S.v. Art. 5 Abs. 1 Bst. b BGÖ i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ zu bezeichnen ist.

4.2.5 Der Beschwerdeführer beantragt ausserdem sinngemäss, es sei festzustellen, dass es sich bei dem vom Zugangsgesuch betroffenen Dokument um ein solches i.S.v. Art. 5 Abs. 2 BGÖ handle.

4.2.5.1 Diese Bestimmung sieht vor, dass als amtliche Dokumente auch solche gelten, welche durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können, welche die Anforderungen nach Art. 5 Abs. 1 Bst. b und c erfüllen. Sie erfasst jene Fälle, wo bereits elektronisch existierende, aber noch nicht auf einem Informationsträger aufgezeichnete Informationen ebenfalls unter den Begriff des amtlichen Dokumentes fallen. Dies steht nicht im Widerspruch zum Erfordernis der Existenz der Information, da ebendiese bereits latent in einem virtuellen Dokument tatsächlich vorhanden ist (vgl. ROBERT BÜHLER, in: BSK-DSG/BGÖ, Art. 5 BGÖ Rz. 17.).

4.2.5.2 Auch diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt: Selbst wenn das vorliegend zu beurteilende Dokument beispielsweise nur auf einem Netzwerkserver der Vorinstanz abgelegt war oder die Daten in einer Datenbank erfasst gewesen wären, so wäre es mittels einfachem elektronischem Vorgang auf einen Informationsträger zu bringen gewesen (vgl. KURT NUSPLIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 24 f.). Es ist deshalb ohne weiteres als amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ zu qualifizieren, was von der Vorinstanz auch nicht bestritten wird.

4.2.6 Es steht somit fest, dass das vom Zugangsgesuch betroffenen Dokument die Voraussetzung für das Vorliegen eines eigenständigen amtlichen Dokumentes i.S.v. Art. 5 Abs. 1 resp. Abs. 2 BGÖ erfüllt. Eine Ausnahme i.S.v. Art. 7 BGÖ liegt – was sodann auch nicht geltend gemacht wird – nicht vor. Demzufolge besteht zum streitgegenständlichen Dokument grundsätzlich ein Recht auf Zugang i.S.v. Art. 6 Abs. 1 BGÖ.

4.3 Im Weiteren ist zu klären, ob ein besonderer Fall i.S.v. Art. 8 Abs. 1 BGÖ vorliegt, wonach das von der Vorinstanz erstellte Zahlendokument – sofern Gegenstand des Mitberichtsverfahrens – dem BGÖ und damit dem

Zugang entzogen wäre. Im Folgenden ist deshalb zunächst das Mitberichtsverfahren sowie dessen Sinn und Zweck zu erörtern.

4.3.1 Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, das vom Zugangsgesuch betroffene eigenständige amtliche Dokument sei als Zahlendokument nicht veränderbar und damit nicht Gegenstand einer politischen Willensbildung. Somit sei es auch nicht Teil des Mitberichtsverfahrens betreffend den Geschäftsbericht des Bundesrates. Im Übrigen stelle es keine Grundlage für einen politischen oder administrativen Entscheid dar.

4.3.2 Die Vorinstanz führt sinngemäss aus, die vom Zugangsgesuch betroffenen Zahlen seien Bestandteil des Geschäftsberichts des Bundesrates, welcher dem Mitberichtsverfahren unterliege und erst dann zu veröffentlichen sei, wenn der Bundesrat seine Willensbildung darüber abgeschlossen habe. Deshalb bestehe kein Recht auf Zugang, bevor die vom Bundesrat für den Geschäftsbericht vorgesehene Sperrfrist abgelaufen sei.

4.3.3 Der EDÖB vertritt die Auffassung, dass das Dokument ein Anhang zum Geschäftsbericht des Bundesrates darstelle, der im Übrigen selbst ein blosser Anhang zum Antrag der Bundeskanzlei darstellen müsse. Wäre der Geschäftsbericht nämlich ein Gegenstand des Mitberichtsverfahrens, so wäre der Zugang zu ihm endgültig verwehrt, was jedoch gerade nicht die Absicht sei.

4.3.4 Art. 8 Abs. 1 BGÖ hält fest, dass kein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten des Mitberichtsverfahrens besteht.

4.3.4.1 Als Mitberichtsverfahren wird der letzte Verfahrensschritt vor einem Entscheid des Bundesrates bezeichnet. Es sieht vor, die Geschäfte, über die der Bundesrat zu beschliessen hat, dessen Mitgliedern zum Mitbericht resp. zur Stellungnahme vorzulegen. Dadurch wird bezweckt, dass sich der Bundesrat an seinen Sitzungen auf das Wesentliche konzentrieren kann, indem bereits vorab alle Interessen und Standpunkte zwischen den Departementen und der Bundeskanzlei geäussert werden können. Das Mitberichtsverfahren beginnt gemäss Art. 5 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV, SR 172.010.1) mit der Unterzeichnung des Antrags durch das federführende Departement. Anschliessend wird dieser der Bundeskanzlei zur Durchführung des Mitberichtsverfahrens überreicht und den übrigen Departementen zur schriftlichen Stellungnahme ("Mitberichte"), allenfalls zu einem zweiten

Schriftenwechsel, unterbreitet. Das Mitberichtsverfahren endet mit der Beschlussfassung durch den Bundesrat (vgl. PASCAL MAHON/OLIVER GONIN, in: Handkommentar BGÖ, Art. 8 Rz.12 ff.; ISABELLE HÄNER, in: Urs Maurer-Lambrou/ Gabor P. Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz und Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl., Basel 2014 [nachfolgend: BSK-DSG/BGÖ], Art. 8 BGÖ Rz. 1 und 3.).

4.3.4.2 Das Mitberichtsverfahren umfasst sämtliche während seiner Dauer erstellten amtlichen Dokumente, welche der Vorbereitung eines Entscheides des Bundesrates dienen, einschliesslich persönliche Aufzeichnungen der Bundesratsmitglieder, ihrer Beraterinnen und Berater sowie weiterer Mitarbeitenden sowie die gesamte in diesem Zusammenhang erfolgte Kommunikation zwischen den Departementen und dem Bundesrat. Art. 8 Abs. 1 BGÖ bezweckt die Wahrung des Kollegialitätsprinzips und schützt die freie Willens- und Meinungsbildung des Bundesrates, resp. den Entscheidungsprozess. Die Bestimmung soll eine Offenlegung von allfälligen Meinungsverschiedenheiten oder unterschiedlicher Standpunkte innerhalb des Kollegiums verhindern und unterstellt pauschal jedes amtliche Dokument und jede Kommunikation zwischen den Entscheidungsträgern im Mitberichtsverfahren der Geheimhaltung. Der Ausschluss des Rechts auf Zugang ist endgültig und dauert auch nach dem Entscheid des Bundesrates auf unbestimmte Zeit an. Selbst eine Interessenabwägung ist ausgeschlossen (vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003, BBl 2003 2014; MAHON/GONIN, in: Handkommentar BGÖ, Art. 8 Rz.14 ff., 21 ff.; HÄNER, in: BSK-DSG/BGÖ, Art. 8 BGÖ Rz. 2 ff.).

4.3.5 Unbestrittenermassen soll das streitgegenständliche Dokument nicht geheim gehalten werden. Selbst die Vorinstanz vertritt die Meinung, dass die Zahlen der Veröffentlichung unterliegen, allerdings erst zu einem späteren Zeitpunkt, nach Ablauf der Sperrfrist. Wie der EDÖB in seiner Empfehlung zutreffend ausführt, handelt es sich dabei deshalb höchstens um eine blosser Anlage eines Antrages an den Bundesrat. In diesem Sinne wäre selbst der Geschäftsbericht des Bundesrates als Anlage zum Antrag der Bundeskanzlei zu sehen. Auch er soll nicht – wie die Dokumente des Mitberichtsverfahrens – auf unbestimmte Zeit geheim gehalten, sondern veröffentlicht werden (eine Zugangsverweigerung bis zum Ablauf der Sperrfrist liesse sich jedoch bei diesem aus anderen – hier nicht zu beurteilenden Gründen – rechtfertigen). Das Bundesgericht hat festgehalten, dass die Einsicht in solche Anlagen resp. Beilagen zu einem Antrag an den Bundesrat, welche ausserdem vor Einleitung des Mitberichtsverfahrens

entstanden sind, das Kollegialitätsprinzip nicht verletzen. Dies auch deshalb, weil Beilagen im Regelfall keine Rückschlüsse auf den Meinungs- und Willensbildungsprozess innerhalb des Bundesrates zulassen (vgl. BGE 136 II 399 E. 2.3.2 f.; Botschaft BGÖ, BBI 2003 2014; HÄNER, in: BSK-DSG/BGÖ, Art. 8 BGÖ Rz. 4 f.).

4.3.6 Aus den Akten ergibt sich ausserdem, dass das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers mit Datum vom 17. Januar 2017 bereits vor dem Antrag der Bundeskanzlei am 27. Januar 2017 – und damit vor Beginn des Mitberichtsverfahrens – erging. Dies also zu einem Zeitpunkt, als das amtliche Dokument bereits von der erstellenden Verwaltungseinheit (Vorinstanz) fertiggestellt war und grundsätzlich der Öffentlichkeit gemäss Art. 6 BGÖ zugänglich sein musste. Dass das Dokument mit der Überweisung an die Bundeskanzlei seine Qualität ändern und – sobald im Zusammenhang mit der Beratung des Geschäftsberichts im Mitberichtsverfahren dem Bundesrat vorgelegt – (wieder) der Geheimhaltung unterliegen würde, ist nicht im Sinne des Gesetzgebers (vgl. E. 3). Im Übrigen ist nicht ersichtlich, wie sich die mathematisch erhobenen Zahlen im Entscheidungsprozess des Bundesrates verändern könnten. Das Dokument dient weder der Vorbereitung des Entscheides des Bundesrates betreffend seinen Geschäftsbericht, noch sind andere Geheimhaltungsgründe ersichtlich (oder werden von der Vorinstanz geltend gemacht).

4.4 Im Weiteren sieht die Vorinstanz einen Aufschub des Zugangs zur streitgegenständlichen Information bis zum Ablauf der Sperrfrist darin begründet, dass das betreffende Dokument Teil der politischen Willensbildung des Bundesrates sei, d.h. eine Grundlage für einen politischen Entscheid gemäss Art. 8 Abs. 2 BGÖ darstelle. Der Entscheid des Bundesrates, seinen Geschäftsbericht zu verabschieden, sei erst am 15. Februar 2017 gefällt worden, zusammen mit dem Entscheid, mit der Veröffentlichung bis zum Ablauf einer Sperrfrist am 8. März 2017 zuzuwarten.

4.4.1 Art. 8 Abs. 2 BGÖ setzt voraus, dass die Entscheidungsgrundlagen noch nicht vollständig sind oder noch weitere Abklärungen notwendig sind und deshalb der Entscheid noch nicht gefällt werden kann. Die Bestimmung bezweckt, dass sich die Behörde ihre Meinung frei bilden kann. Besteht jedoch keine Gefahr der Beeinflussung durch die öffentliche Debatte mehr und ist der Entscheid gefällt, ist das Dokument offenzulegen (vgl. HÄNER, in: BSK-DSG/BGÖ, Art. 8 BGÖ Rz. 7 ff.; MAHON/GONIN, in: Handkommentar BGÖ, Art. 8 Rz. 32).

4.4.2 Die Vorinstanz führt aus, vorliegend sei der Entscheid des Bundesrates betreffend die Genehmigung seines Geschäftsberichtes 2016 von der Frage der Zugangsgewährung betroffen, wobei die streitgegenständlichen Zahlen einzig im Auftrag des Bundesrates für dessen Geschäftsbericht erhoben worden seien. Dabei bezieht sie sich auf Art. 27 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS, SR 120, Stand 16. Juli 2012; diese Bestimmung ist heute aufgehoben) und streicht die Wichtigkeit dieser Daten hervor. Dieser Bestimmung ist indessen nicht zu entnehmen, dass die Zahlen aufgrund eines besonderen Auftrages des Bundesrates erhoben werden. Vielmehr erfolgt die Erhebung im Rahmen der allgemeinen Berichterstattung betreffend Bedrohungslage und Tätigkeit der Sicherheitsorgane des Bundes (vgl. Botschaft des Bundesrates zum BWIS, BBl 1994 1192 [Art. 25]). Eine besondere Wichtigkeit des Zahlendokumentes relativiert die Vorinstanz sodann selbst, wenn sie in ihrer Vernehmlassung vom 22. Mai 2017 einräumt, die Ansicht des EDÖB möge zutreffen, dass nur gerade zwei Zahlen kaum eine wesentliche Entscheidungsgrundlage bilden könnten. Dieser Ansicht ist zuzustimmen: Der Geschäftsbericht betrifft die gesamte Tätigkeit des Bundesrates, wobei der Aspekt der zur Ablehnung empfohlenen Asylgesuche nur ein kleiner Teil davon darstellt. Dass die beiden Zahlen – wie Art. 8 Abs. 2 BGÖ verlangt – von derart beträchtlichem materiellem Gewicht wären, um den Entscheid direkt zu beeinflussen, ist jedenfalls nicht ersichtlich. Ein Aufschub des Zugangs ist somit auch nicht durch Art. 8 Abs. 2 BGÖ zu rechtfertigen (vgl. HÄNER, in: BSK-DSG/BGÖ, Art. 8 BGÖ Rz. 7 und 9 f.; MAHON/GONIN, in: Handkommentar BGÖ, Art. 8 Rz. 30).

4.5 Somit steht fest, dass das von der Vorinstanz erstellte amtliche Dokument bereits aufgrund von Ziel und Zweck der Geheimhaltung im Mitberichtsverfahren nicht in den Anwendungsbereich von Art. 8 Abs. 1 BGÖ fällt, soll es doch nicht auf unbeschränkte Zeit geheim gehalten, sondern vielmehr veröffentlicht werden. Als Dokument mit rein quantitativen Angaben unterliegt es sodann weder einer politischen Meinungsbildung des Bundesrates noch stellt es eine Grundlage für dessen Entscheid betreffend seinen Geschäftsbericht gemäss Art. 8 Abs. 2 BGÖ dar.

5.

5.1 Der Beschwerdeführer macht ausserdem geltend, er nehme einzig ein Recht in Anspruch, welches jedermann genauso in Anspruch nehmen könne. Weder der Grundsatz der Rechtsgleichheit noch der Grundsatz des gleichen Zugangs für jede Person würden deshalb verletzt.

5.2 Die Vorinstanz vertritt die Meinung, der Zugang zum Dokument sei auch deshalb zu Recht verweigert worden, da es nicht Zweck des Öffentlichkeitsprinzips sei, einem Einzelnen einen Informationsvorsprung gegenüber anderen Interessierten zu verschaffen. Eine solche Privilegierung stelle eine Verletzung der Rechtsgleichheit, resp. des Grundsatzes des gleichen Zugangs für jede Person ("access to one, access to all") dar. Um die rechtsgleiche Behandlung aller Personen zu gewährleisten, sei sie deshalb verpflichtet, die durch den Bundesrat festgelegte Sperrfrist zu beachten.

5.3 Art. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 24. Mai 2006 (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31) konkretisiert Art. 6 Abs. 1 BGÖ und hält den Grundsatz des gleichen Zugangs für jede Person fest. Demnach soll ein amtliches Dokument, welches einer Person zugänglich gemacht wurde, in demselben Umfang auch jedem anderen Gesuchsteller zugänglich sein. Damit wird eine kollektive Information gewährleistet, welche es grundsätzlich nicht zulässt, den Zugang auf einzelne Personen oder einen bestimmten Personenkreis zu beschränken. Dies bedeutet allerdings nicht, dass nicht andere Gesetze einen privilegierten Zugang für bestimmte Personenkategorien – wie z.B. Parlamentarier – vorsehen können (vgl. Botschaft BGÖ, BBl 2003 2001; GABOR P. BLECHTA, in: BSK-DSG/BGÖ, Art. 1 Rz. 10; URS STEIMEN, in: BSK-DSG/BGÖ, Art. 6 Rz 10; MAHON/GONIN, in: Handkommentar BGÖ, Art. 6 Rz. 24 f.).

5.4 Es wurde oben (vgl. E. 4.2) festgestellt, dass das streitgegenständliche eigenständige amtliche Dokument nach seiner Erstellung durch die Vorinstanz grundsätzlich dem öffentlichen Zugang unterliegt. Jeder anderen Person neben dem Beschwerdeführer steht dieselbe Möglichkeit offen, sich gestützt auf Art. 6 BGÖ gleichermassen und unter den gleichen Voraussetzungen Zugang zu diesem Dokument zu verschaffen. Ziel des BGÖ ist es letztendlich, durch den Zugang zu amtlichen Dokumenten die Transparenz über Auftrag, Organisation und Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (vgl. Art. 1 BGÖ). Diese Zielsetzung wird durch eine Zugangsgewährung für Einzelpersonen selbst dann gewährt, wenn diese in den Genuss eines "Informationsvorsprungs" kommt. Das Recht auf Zugang zu einer Information umfasst demnach nicht das Recht auf gleichzeitige Information. Eine Verletzung des Grundsatzes des gleichen Zugangs für jede Person liegt somit nicht vor, wenn der Beschwerdeführer als erster Zugang zum fraglichen Dokument der Vorinstanz erhalten hätte.

6.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz dem Beschwerdeführer den Zugang zu den Zahlen betreffend die zur Ablehnung empfohlenen Asylgesuche zu Unrecht verwehrt, resp. den Zugang ungerechtfertigterweise aufgeschoben hat. Die Beschwerde ist gutzuheissen, sofern darauf eingetreten werden kann.

7.

7.1 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).

7.2 Die vorliegende Beschwerde ist bezüglich Hauptbegehren gutzuheissen. Auf das zweite Rechtsbegehren ist nicht einzutreten, weshalb es sich rechtfertigt, von einem Obsiegen des Beschwerdeführers im Umfang von 75% auszugehen. Die auf Fr. 800.-- 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.

8.

8.1 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).

8.2 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 gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird.

Es wird festgestellt, dass es sich bei dem streitgegenständlichen Dokument betreffend die Anzahl geprüfter und zur Ablehnung empfohlener Asylgesuche um ein amtliches Dokument i.S.v. Art. 5 Abs. 1 und 2 BGÖ handelt.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.-- werden im Umfang von Fr. 200.-- dem Beschwerdeführer auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss von Fr. 800.-- entnommen. Der Restbetrag von Fr. 600.-- wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Einschreiben)
- das Generalsekretariat VBS (Gerichtsurkunde)
- den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (z.K., B-Post)
- die Bundeskanzlei (z.K.; B-Post)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Kathrin Dietrich

Stephan Metzger

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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: