

BVGer A-3367/2017 vom 3. April 2018

Bundesverwaltungsgericht, 2018-04-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-3367_2017

FR: TAF A-3367/2017 du 3 avril 2018

IT: TAF A-3367/2017 del 3 aprile 2018

Regeste

Öffentlichkeitsprinzip

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Die angefochtene Verfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt und stammt von einer Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG; eine Ausnahme im erwähnten Sinn liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 16 Abs. 1 BGÖ, der auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege verweist).

E. 1.2

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG). Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz 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). Sowohl die Beschwerdeführerin 1 als auch der Beschwerdeführer 2 haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind mit ihren Anliegen nicht durchgedrungen. Sie sind als Adressaten der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert sind.

E. 1.3

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) ist daher einzutreten.

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen 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).

E. 3.1

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. Zu diesem Zweck statuiert das BGÖ das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt und gewährt einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (BGE 136 II 399 E. 2.1 m.w.H. und BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2016/9 E. 3 und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-746/2016 vom 25. August 2016 E. 3.1; Mahon/Gonin, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008 [nachfolgend: SHK BGÖ] Art. 6 Rz. 11 ff.).

E. 3.2

Grundsätzlich hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Soweit das BGÖ zur Anwendung gelangt und keine Spezialbestimmung gemäss Art. 4 BGÖ vorliegt, wird damit jeder natürlichen oder juristischen Person ein generelles Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, über welche die Verwaltung verfügt, gewährt, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden müsste (vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung [BGÖ], vom 12. Februar 2003, BBl 2003, S. 2000 [nachfolgend: Botschaft BGÖ]). Es liegt somit seit Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes nicht mehr im freien Ermessen der Behörde, ob sie Informationen und amtliche Dokumente zugänglich machen will oder nicht (BGE 142 II 324 E. 3.4 und 142 II 340 E. 2.2). Das Öffentlichkeitsprinzip gilt allerdings nicht absolut. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ), insbesondere wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ) oder wenn Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat (Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ). Zudem kann der Zugang in Fällen vorläufig verweigert werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den das amtliche Dokument Grundlage darstellt, noch nicht getroffen worden ist (Art. 8 Abs. 2 BGÖ). Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs obliegt der Behörde (BGE 142 II 324 E. 3.4). Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren (vgl. zum Ganzen Urteile des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 3.2, A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 3 und A-7235/2015 vom 30. Juni 2016 E. 3.1, je m.w.H.).

E. 3.3.1

Die öffentlichen oder privaten Interessen, welche eine Geheimhaltung rechtfertigen können, müssen das (öffentliche) Interesse am Zugang bzw. an der Transparenz überwiegen. Das Gesetz zählt die verschiedenen Fälle überwiegender öffentlicher oder privater Interessen in Art. 7 f. BGÖ abschliessend auf (vgl. Botschaft BGÖ, S. 2006; Urteil des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 3.2.1 m.w.H.; Häner, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar zum DSG/BGÖ, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: BSK DSG/BGÖ], Art. 7 BGÖ Rz. 46; Cottier/Schweizer/Widmer, in: SHK BGÖ, a.a.O., Art. 7 Rz. 5).

E. 3.3.2

Das Verhältnis des allgemeinen Transparenzgebots gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ zu den besonderen Vertraulichkeitsregeln namentlich von Art. 7 BGÖ lässt sich nicht generell festlegen, sondern ist von Fall zu Fall zu ermitteln. Entscheidend ist dafür 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. dazu sogleich E. 3.4), ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt (BGE 142 II 324 E. 3.3). 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 einer Verhältnismässigkeitsprüfung abzuwägen, ob der Transparenz oder der Vertraulichkeit Nachachtung zu verschaffen ist (zum Ganzen BGE 142 II 315 E. 3.6 und Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 2.5, je m.w.H.).

E. 3.4

Aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV) darf der Zugang allerdings nicht einfach verweigert werden, wenn ein verlangtes Dokument Informationen enthält, die nach dem Ausnahmekatalog von Art. 7 BGÖ nicht zugänglich sind. Vielmehr ist in diesem Fall - soweit möglich - ein eingeschränkter, das heisst teilweiser Zugang zu den Informationen im Dokument zu gewähren, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzen, Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub (Urteil des BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 3.3; vgl. ferner BGE 142 II 324 E. 3.3 a. E. und BGE 142 II 315 E. 3.6 je m.w.H.). Gemäss der Botschaft zum BGÖ sind bei der Auslegung der Ausnahmebestimmungen von Art. 7 BGÖ auch "insbesondere der Zeitablauf seit der Erstellung oder dem Empfang der Dokumente zu berücksichtigen" und dürften in der Regel "mit zunehmender zeitlicher Distanz weniger Gründe für eine Geheimhaltung gegeben sein" (Botschaft BGÖ, S. 1978; Urteil des BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 7.1.1).

E. 3.5

Vorliegend ist zu Recht unbestritten, dass das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers 2 nach dem BGÖ zu beurteilen ist, fällt es doch in dessen persönlichen und sachlichen Geltungsbereich (vgl. Art. 2 und 3 BGÖ). Im Weiteren liegt keine spezielle, die Regelung des BGÖ einschränkende oder ausschliessende Bestimmung nach Art. 4 BGÖ vor. Ebenso unbestritten und erstellt ist, dass es sich beim Schlussbericht, zu welchem der Beschwerdeführer 2 Zugang erhalten möchte, um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ handelt.

E. 3.6.1

Gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ sind amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, vor der Gewährung des Zugangs nach Möglichkeit zu anonymisieren. Unter einer Anonymisierung

sind Massnahmen zu verstehen, die bewirken, dass die Identität der betroffenen Personen nicht mehr oder nur noch mit ausserordentlichem Aufwand festgestellt werden kann. Sie hat so zu erfolgen, dass eine Reidentifikation ohne unverhältnismässigen Aufwand nicht möglich ist. Eine unter allen Umständen gewährleistete Anonymität ist hingegen nicht gefordert. Sie kann durch Einschwärzen oder durch Auslassungszeichen [...] oder die Verwendung von Pseudonymen erfolgen (Häner, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 9 BGÖ Rz. 5).

E. 3.6.2

In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist in diesem Zusammenhang Art. 11 Abs. 1 BGÖ zu beachten: Bezieht sich das Zugangsgesuch auf ein amtliches Dokument, das Personendaten enthält, und zieht die Behörde die Bekanntgabe dieser Personendaten in Betracht, so sind die betroffenen Personen gemäss dieser Bestimmung zu konsultieren und ist ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Bei der Gewährung des Zugangs zu einem amtlichen Dokument, das Personendaten enthält, ist daher ein mehrstufiges Verfahren zu durchlaufen: In einem ersten Schritt ist anhand einer grundsätzlich vorläufigen Interessenabwägung zu prüfen, ob eine Bekanntgabe der Personendaten überhaupt in Betracht fällt oder angesichts der entgegenstehenden Interessen von vornherein scheidet. Trifft Letzteres zu, hat es dabei sein Bewenden. Wird hingegen eine Bekanntgabe in Betracht gezogen, so sind die betroffenen Personen anzuhören, d.h. es ist ihnen die Gelegenheit einzuräumen, ihre entgegenstehenden Interessen geltend zu machen. Gestützt auf diese Stellungnahmen ist die definitive Interessenabwägung vorzunehmen (vgl. dazu Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 6.2 und 6.3; vgl. auch BGE 142 II 340 E. 4.6 [vor E. 4.6.1]).

E. 4

Vorab ist auf den von der Beschwerdeführerin 1 wie auch vom Beschwerdeführer 2 formellen Einwand, die Vorinstanz habe ihre Begründungspflicht verletzt, einzugehen.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin 1 macht zunächst geltend, dass gemäss Art. 35 VwVG Verfügungen genügend zu begründen seien. Vorliegend sei die Vorinstanz ihrer Begründungspflicht nur ungenügend nachgekommen. Insbesondere würden sich die Ausführungen zu den Geschäftsgeheimnissen, wo eine Auseinandersetzung mit dem konkreten Sachverhalt fehle, nur auf allgemeine Aussagen und bezüglich der teilweisen Zugangserteilung auf eine einzige Ziffer (Ziffer 6 der vorinstanzlichen Erwägungen), wo festgestellt werde, dass die "genannten Teile des Schlussberichts keine für die Entscheidungsfindung relevanten Inhalte behandeln", weshalb diese Teile "herauszugeben sind", beschränken. Eine weitergehende Begründung diesbezüglich fehle.

E. 4.2

Der Beschwerdeführer 2 bringt vor, die Vorinstanz begründe nicht genügend, weshalb der Schlussbericht in einem direkten und unmittelbaren Zusammenhang mit dem Entscheid betreffend die Rückforderung der Vollzugskosten stehe und der Bericht deshalb eine Grundlage von beträchtlichem materiellen Gewicht darstelle und damit Art. 8 Abs. 2 BGÖ zur Anwendung gelange. Dies könne nicht nachvollzogen werden und es werde deshalb bestritten, dass die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit von Art. 8 Abs. 2 BGÖ erfüllt seien.

E. 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) - richtet sich nach den Bestimmungen des VwVG (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.6; Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 4.1 m.H.). 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; BGE 142 II 324 E. 3.6; Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 4.1). 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; BGE 142 II 324 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. Aufl. 2013, Rz. 630). Die Anforderungen an die Begründung sind umso höher, je grösser der Entscheidungsspielraum der Behörde ist (vgl. etwa BGE 129 I 232 E. 3.3; BGE 142 II 324 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 Unterschied zur Stellungnahme der Behörde zum Zugangsgesuch (vgl. Art. 12 Abs. 4 BGÖ), reicht für den definitiven Entscheid nach Erhalt der Empfehlung der Schlichtungsstelle eine bloss summarische Begründung der Verfügung nicht aus. Diese hat vielmehr den vorerwähnten verfassungs- bzw. bundesrechtlichen Vorgaben zu genügen.

E. 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. 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).

E. 4.4

Die Vorinstanz führt in ihrer Verfügung vom 12. Mai 2017 aus, auf welche gesetzlichen Grundlagen sie sich stützt und von welchen Überlegungen sie sich leiten liess. Sie geht u.a. auf die ausführliche Empfehlung des EDÖB vom 11. April 2017 ein und erläutert die Anwendung der Ausnahmebestimmung von Art. 8 Abs. 2 BGÖ im konkreten Fall. Die Vorinstanz legt insbesondere den Zweck des Schlussberichts dar, d.h. die Abklärung der Kontrolltätigkeit der Beschwerdeführerin 1 im Rahmen der Schwarzarbeitsbekämpfung bzw. die diesbezügliche Verwendung von öffentlichen Geldern. Sie führt weiter aus, dass mit Blick auf Art. 8 Abs. 2 BGÖ amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden dürfen, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie Grundlage darstellen, getroffen ist. Vorliegend sei die Frage einer allfälligen Rückforderung von geleisteten Beiträgen des SECO gegenüber dem Kanton Basel-Landschaft, resp. des Kantons Basel-Landschaft gegenüber der Beschwerdeführerin 1, welche vom Kanton Kontrolltätigkeiten in der Baubranche erhielt, noch nicht geklärt. Der Schlussbericht stelle für diese beide Entscheide eine Grundlage von beträchtlichem materiellem Gewicht dar. Da

zwischen dem Schlussbericht und den zukünftigen Entscheiden ein direkter und unmittelbarer Zusammenhang bestehe, greife grundsätzlich die Ausnahmebestimmung von Art. 8 Abs. 2 BGÖ. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers 2 ist diese Schlussfolgerung nachvollziehbar. Um die Offenlegung geheim zu haltender Informationen zu vermeiden, durfte die Vorinstanz die Begründung knapp halten und konnte nicht einzelne Passagen des Schlussberichts inhaltlich wiedergeben. Im Weiteren teilt die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung explizit die Auffassung des EDÖB, dass folgende Teile nicht unter die betreffende Ausnahmebestimmung fallen: Begleitbrief, das Inhalts- und Tabellenverzeichnis und die Kapitel 1.1, 2, 3.1, 3.2, 6, 7, da sie keine für die Entscheidungsfindung relevanten Inhalte beinhalteten. Auch diesbezüglich ist die Begründung zwar knapp, aber vorliegend ausreichend. Die Beschwerdeführerin 1 konnte die Verfügung insofern sehr wohl sachgerecht anfechten bzw. näher aufzeigen, weshalb sie bei den betreffenden Teilen des Schlussberichts, über welchen sie verfügt, den Tatbestand von Art. 8 Abs. 2 BGÖ als gegeben erachtet. Auch bezüglich den von der Beschwerdeführerin 1 geltend gemachten Geschäftsgeheimnissen hat sich die Vorinstanz genügend mit der Materie auseinandergesetzt. Sie führt aus, dass die Beschwerdeführerin 1 nicht in einem Konkurrenzverhältnis mit anderen Marktteilnehmern stehe. Der Kanton Basel-Landschaft habe in den hier relevanten Jahren einzig die Beschwerdeführerin 1 mit der Kontrolltätigkeit im Baugewerbe beauftragt. Folglich bestehe keine Konkurrenz für die Beschwerdeführerin 1, welche von der Offenlegung des Schlussberichts profitieren könnte. Die Vorinstanz kam deshalb zum Schluss, es seien im gesamten Schlussbericht keine Geschäftsgeheimnisse im Sinn von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ enthalten. Zusammengefasst hat die Vorinstanz ihre Begründungspflicht nicht verletzt. Den Beschwerdeführenden war es möglich, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie beim Bundesverwaltungsgericht sachgerecht anzufechten.

E. 5

Im Weiteren ist auf den Einwand des Beschwerdeführers 2 einzugehen, wonach die Beschwerdeführerin 1 keine Drittperson im Sinne von Art. 11 Abs. 1 BGÖ darstelle, sondern als Behörde bzw. als behördenähnlich zu qualifizieren sei.

E. 5.1

Der Beschwerdeführer 2 macht geltend, dass die Beschwerdeführerin 1 zwar als Verein in Handelsregister eingetragen sei, sie jedoch im Rahmen der ihr vom Kanton Basel-Landschaft delegierten Kontrolltätigkeit im Bereich der Schwarzarbeit eine öffentlich-rechtliche Aufgabe wahrnehme und deshalb unter dem weit gefassten Behördenbegriff als Behörde oder zumindest als behördenähnlich zu qualifizieren sei. Als Behörde bzw. behördenähnliche Institution habe sie im Gegensatz zu Privaten kein schützenswertes Interesse an einer Anhörung gemäss Art. 11 BGÖ, weshalb die Vorinstanz nicht verpflichtet gewesen sei, die Beschwerdeführerin 1 anzuhören, da im Rahmen von Art. 11 BGÖ keine obligatorische Konsultationspflicht bestehe.

E. 5.2

Wie oben (vgl. E. 3.6.2) bereits dargelegt, sind betroffene Personen, deren Daten in einem amtlichen Dokument, um das ein Gesuch um Zugang gestellt wurde, enthalten sind, insoweit zu konsultieren als die Behörde die Gewährung des Zugangs in Betracht zieht (Art. 11 Abs. 1 BGÖ).

E. 5.2.1

Die im Öffentlichkeitsgesetz verwendeten Begriffe der Personendaten und betroffene Person decken sich mit der Definition in Art. 3 DSG (Botschaft BGÖ, S. 2016; Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 5.2.1; vgl. ferner Urteile des BVer A-5146/2015 vom 10. Februar 2016 E. 5.6 und A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 8.2; Bhend/Schneider, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 11 BGÖ Rz. 3). Demnach sind Personendaten alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen. Damit Angaben als Personendaten qualifiziert werden können, müssen sie einer Person zugeordnet werden können. Der Begriff der Personendaten ist weit zu fassen (Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 3.2 m.w.H; Urteil des BVer A-788/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 5.3.1 m.w.H.). Betroffene Personen sind natürliche und juristische Personen, über die Daten bearbeitet werden (Art. 3 Bst. b DSG). Im Kontext des Persönlichkeitsrechts des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Art. 53 ZGB, SR 210) erfasst das DSG die juristischen Personen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts des Bundes und der Kantone. Dabei handelt es sich namentlich um Aktiengesellschaften (AG), Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), Genossenschaften oder Vereine (Blechta, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 3 DSG, Rz. 21 ff.).

E. 5.2.2

Die Beschwerdeführerin 1 ist als Verein im Handelsregister eingetragen (vgl. Art. 61 Abs. 1 ZGB) und damit eine juristische Person im Sinne von Art. 53 ZGB. Als juristische Person des Privatrechts fällt sie damit unter den Begriff der betroffenen Person im Sinne von Art. 11 Abs. 1 BGÖ i.V.m. Art. 2 Abs. 1 DSG und Art. 3 Bst. b DSG. Durch die Delegation der ihr vom Kanton Basel-Landschaft übertragenen Aufgaben im Rahmen der Schwarzarbeitskontrolle wird die Beschwerdeführerin 1 nicht zu einer Verwaltungsbehörde. Sie verfügt über keine Verfügungskompetenzen und damit über keine hoheitlichen Befugnisse, sondern nimmt einzig die Kontrolltätigkeit im Bereich des Bauhaupt- und Baunebengewerbes im Kanton Basel-Landschaft wahr. Ihre Aufgaben wurden in einer Leistungsvereinbarung, die als verwaltungsrechtlicher Vertrag oder allenfalls als öffentliche-rechtlicher Auftrag zu qualifizieren wäre, definiert. Darin wird sie verpflichtet, das Bundesgesetz über die Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA, SR 822.41), die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (VSOA, SR 822.411) und das Gesetz des Kantons Basel-Landschaft über die Bekämpfung der Schwarzarbeit (GSA BL, SS 814) zu vollziehen. Es handelt sich dabei also um eine Delegation der Kontrolltätigkeiten gestützt auf Art. 4 Abs. 1 BGSA i.V.m. Art. 3 Abs. 1 VSOA und § 12 Abs. 1 GSA BL (vgl. zum Ganzen Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 1817 ff. und 1324). Diese Kontrolltätigkeit lässt die Beschwerdeführerin 1 jedoch nicht zu einer Behörde oder behördenähnliche Institution werden. Sie wurde demnach von der Vorinstanz zu Recht angehört.

E. 5.2.3

Schliesslich ist zu erwähnen, dass von der Anhörung lediglich unter zwei Voraussetzungen ausnahmsweise abgesehen werden darf. Erstens muss die vorläufige Interessenabwägung so klar zugunsten der Veröffentlichung ausfallen, dass nicht ernsthaft damit zu rechnen ist, es gebe noch nicht erkannte private Interessen, die zu einem anderen Ergebnis führen könnten. Und zweitens muss die Durchführung des Konsultationsrechts unverhältnismässig erscheinen, namentlich weil die Anhörung mit einem übergrossen Aufwand verbunden wäre (BGE 142 II 340 E. 4.6 und Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 6.3). Vorliegend ist nicht ersichtlich, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind.

E. 6

Die Beschwerdeführerin 1 bringt vor, dass im Zusammenhang mit dem laufenden Verfahren der Schlussbericht selbst eine Geheimhaltungsklausel enthält. Gemäss dieser sei der Bericht "nur für den internen Gebrauch beim SECO und dem KIGA [Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit] des Kantons Basel-Landschaft bestimmt". Eine Weitergabe des Dokuments sei ohne vorgängiges schriftliches Einverständnis der Verfasserin nicht möglich.

E. 6.1

Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten dann eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat. Diese Ausnahmeregelung findet Anwendung, wenn folgende drei Anforderungen kumulativ erfüllt sind: Zunächst müssen die Informationen von einer Privatperson, nicht aber von einer Behörde mitgeteilt worden sein. Sodann müssen die betreffenden Informationen von sich aus, das heisst nicht im Rahmen einer gesetzlichen - eine Verordnung als Gesetz im materiellen Sinn genügt - oder vertraglichen Verpflichtung abgegeben worden sein, und schliesslich muss die Verwaltung die Zusicherung der Vertraulichkeit auf ausdrückliches Verlangen des Informanten hin erteilt haben (Urteile des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 7.3 und A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 9.3.4; Häner, a.a.O., Art. 7 BGÖ N 47; je m.w.H.).

E. 6.2

Die von der Beschwerdeführerin 1 erwähnte Klausel befindet sich im Begleitbrief des Wirtschaftsprüfungsunternehmens vom 15. September 2016 zum gesamten Schlussbericht. Wie von der Beschwerdeführerin 1 dargelegt (E. 6), führt das Wirtschaftsprüfungsunternehmen darin aus, dass der vorliegende Schlussbericht nur für den internen Gebrauch der Vorinstanz und der KIGA des Kantons Basel-Landschaft bestimmt sei und eine Weitergabe oder ein Verweis darauf ohne ihr vorgängiges schriftliches Einverständnis nicht erfolgen dürfe. Dieser Begleitbrief wurde denn auch lediglich vom Wirtschaftsprüfungsunternehmen unterzeichnet und nicht von der Vorinstanz. Die Auftragsbestätigung, welche ebenfalls von der Vorinstanz unterzeichnet wurde, enthält keine solche Geheimhaltungsklausel, sondern eine Vertraulichkeitsklausel, gemäss derer bloss die Mitarbeiter des Wirtschaftsprüfungsunternehmens auf die Vertraulichkeit des Auftrages hingewiesen wurden. Es liegt demzufolge keine explizite Zusicherung der Geheimhaltung des Schlussberichts von Seiten der Vorinstanz bzw. einer Behörde vor. Die Anforderungen nach Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ sind vorliegend somit von vornherein nicht erfüllt. Im Folgenden ist zu prüfen, ob und wenn ja, zu welchen Kapiteln des Schlussberichts sowie in welchem Umfang Zugang gewährt werden kann.

E. 7

In Dispositiv-Ziffer 1 der Verfügung vom 12. Mai 2017 wird der Zugang zum zu Beginn des Berichts aufgeführten Begleitbrief, dem Inhalts- und Tabellenverzeichnis, den Kapiteln 1.1, 2, 3.1, 3.2, 6 und 7 unter Anonymisierung der darin enthaltenen Personendaten gewährt.

E. 7.1

Die Beschwerdeführerin 1 verlangt diesbezüglich, dass der Zugang vollständig zu verweigern sei, eventualiter dass die darin enthaltenen eigenen Geschäftsgeheimnisse als auch jene der AMS AG sowie die Personendaten eingeschwärzt würden, wobei der Zugang aufgeschoben werden soll bis zum Vorliegen eines Entscheids über die Rückforderung von Subventionsbeiträgen des Kantons Basel-Landschaft gegenüber der Beschwerdeführerin 1 bzw. des Bundes gegenüber dem Kanton Basel-Landschaft. Sie begründet dies in allgemeiner Weise damit, dass der Bericht detaillierte Aussagen zur Buchhaltung der Beschwerdeführerin 1 enthalte, es werde auf testierte Jahresrechnungen, Saldobilanzen und die Buchhaltungskonten der Beschwerdeführerin 1 sowie privater Dritter (insbesondere der AMS AG) Bezug genommen. Zudem seien Angaben zu ihrer Lohnbuchhaltung, Arbeitsverträgen und Lohnsummen von Mitarbeitern der AMS AG zu finden. Ebenso äussere sich der Bericht zu diversen Rechnungen, Stundenansätzen und Belegen der Beschwerdeführerin 1 und der AMS AG. Bei diesen Dokumenten und Angaben handle es sich um Tatsachen, die für die Organisation und die geschäftliche Tätigkeit der Beschwerdeführerin 1 und der AMS AG von Bedeutung seien und nicht öffentlich zugänglich seien, weshalb ein berechtigtes Interesse an deren Geheimhaltung bestehe. Des Weiteren diene der Schlussbericht, wie von der Vorinstanz festgestellt, als Grundlage für einen politischen bzw. administrativen Entscheid. Auch eine teilweise Veröffentlichung des Berichts würde zu einem öffentlichen Diskurs führen, was nicht Sinn und Zweck von Art. 8 Abs. 2 BGO sei. Diese Bestimmung habe die freie Meinungsbildung einer Behörde zum Zweck. Die Behörde soll ohne Beeinflussung durch die Öffentlichkeit einen Entscheid fällen können. Ein effektiver Schutz des Entscheidungsprozesses sei nur dann möglich, wenn der Zugang zum Schlussbericht bis zum Vorliegen des massgeblichen Entscheids vollständig eingeschränkt werde.

E. 7.2

Der Beschwerdeführer 2 entgegnet hierzu, dass keine vom Öffentlichkeitsgesetz vorgesehene Ausnahme, die es rechtfertigen würde, Dokumente nicht offenlegen zu müssen, anwendbar sei. Insbesondere geht er davon aus, dass wenn die Vorinstanz den Schlussbericht unter Verschluss hätte halten wollen, um sich bei ihrer Meinungsbildung nicht von äusserem Druck beeinflussen zu lassen, es keinen Anlass gegeben hätte, eine Medienmitteilung zu den Ergebnissen des Schlussberichts zu publizieren. Daraus sei zu schliessen, dass die Meinungsbildung der Vorinstanz hinsichtlich der Schlussfolgerungen aufgrund des Berichts bereits im Zeitpunkt der Publikation der Medienmitteilung, am 1. November 2016, bzw. im Zeitpunkt des Einsichtsgesuches des Beschwerdeführers 2 abgeschlossen gewesen sei und hinsichtlich der Frage einer allfälligen Rückforderung von Vollzugskosten keine Gefahr einer Beeinflussung von aussen mehr bestanden hätte.

E. 7.3

Die Vorinstanz geht mit dem EDÖB einig, dass die Kapitel 1.1, 2, 3.1, 3.2, 6 und 7 sowie der Begleitbrief und das Inhalts- und Tabellenverzeichnis des Schlussberichts keine für die Entscheidungsfindung im Rahmen einer allfälligen Rückforderung der Vorinstanz gegenüber dem Kanton Basel-Landschaft bzw. des Kantons Basel-Landschaft gegenüber der Beschwerdeführerin 1 relevante Inhalte behandeln würden. In den bezeichneten Teilen des Berichts, nämlich: Hintergrund und Ziele (Kapitel 1.1), Auftrag (Kapitel 2), Umfang der Untersuchung (Kapitel 3.1), zeitlicher Ablauf der Untersuchung (Kapitel 3.2), Empfehlungen des Wirtschaftsprüfungsunternehmens (Kapitel 6) sowie Einschränkungen (Kapitel 7) handle es sich einzig um formelle Teile des Schlussberichts ohne

Zusammenhang zu Feststellungen des Wirtschaftsprüfungsunternehmens. Dessen sei sich auch die Beschwerdeführerin 1 bewusst. Im von ihr am 14. März 2017 der Vorinstanz eingereichten Schlussbericht, in welchem sie die aus ihrer Sicht nötigen Schwärzungen angebracht habe, seien mit Ausnahme von Namen keine Schwärzungen vorgenommen worden. Dies zeige, dass auch sie davon ausgegangen sei, dass die entsprechenden Teile des Schlussberichts als unproblematisch zu taxieren seien.

E. 7.4

Das Gesetz sieht in Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ vor, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten dann eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird, wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können. Mit dieser Ausnahmebestimmung soll verhindert werden, dass entsprechende Geheimnisse ausserhalb der Verwaltung stehenden Dritten offenbart werden müssen. Von der Ausnahmeklausel sollen jedoch nicht alle Geschäftsinformationen erfasst werden, über welche die Verwaltung verfügt, sondern nur die wesentlichen Daten, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken und dazu führen würde, dass dem betroffenen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil genommen bzw. ein Wettbewerbsnachteil und damit ein Schaden zugefügt wird. Ein abstraktes Gefährdungsrisiko reicht dabei jedoch nicht aus. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss die Gefahr einer ernsthaften Schädigung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.4 und 133 II 2019 E. 2.3.3; Urteil des BGer 1C_509/2016 vom 9. Februar 2017 E. 3.3 und 3.7).

E. 7.4.1

Als Geheimnis wird dabei jede in Beziehung mit dem betroffenen Geheimnisträger stehende Tatsache qualifiziert, welche weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist (relative Unbekanntheit), an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat (objektives Geheimhaltungsinteresse) und welche der Geheimnisherr geheim halten will (subjektives Geheimhaltungsinteresse). Ein pauschaler Verweis auf Geschäftsgeheimnisse genügt jedoch nicht, um den Ausnahmetatbestand anzurufen. Der Geheimnisherr bzw. die zuständige Behörde hat konkret und im Detail aufzuzeigen, inwiefern eine Information vom Geschäftsgeheimnis geschützt ist (vgl. Urteil des BGer 1C_509/2016 vom 9. Februar 2017 E. 3.8; Urteile des BVGer A-3621/2014 vom 2. September 2015 E. 4.2.2, A-1592/2014 vom 22. Januar 2015 E. 5.4 und A-590/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 10.3, je m.w.H.; Steimen, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 7 BGÖ Rz. 8; Häner, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 7 BGÖ Rz. 33, 38 und 41).

E. 7.4.2

Der Begriff des Geschäftsgeheimnisses ist weit zu fassen. Will ein Unternehmen Tatsachen berechtigterweise geheim halten, ist davon auszugehen, dass die Informationen für das Unternehmen von zentraler Bedeutung sind. Als Geschäftsgeheimnisse kommen sodann alle technischen, organisatorischen, kommerziellen und finanziellen Tatsachen des wirtschaftlichen Lebens in Frage, welche den geschäftlichen Erfolg des Geheimnisherrn beeinflussen könnten. In gleicher Weise zu behandeln sind die Fabrikationsgeheimnisse. Sie betreffen insbesondere die technische Seite einer Produktion, also das technische Wissen, welches eine Anleitung zum technischen Handeln enthält, d.h. Kenntnisse, welche bei der Herstellung von Produkten verwendet werden und am veräusserten Produkt nicht erkennbar und somit geheimnisfähig sind. Dazu gehören beispielsweise Informationen über

Fabrikations-, Produktions- oder Konstruktionsverfahren und -anleitungen, Forschungsergebnisse, Herstellungs- und Konstruktionspläne oder Bezugsquellen (vgl. Urteile des BGer 1C_509/2016 vom 9. Februar 2017 E. 3.5 und 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 5.3; Urteile des BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 5 und 7, A-1592/2014 vom 22. Januar 2015 E. 5.4.1 ff. und A-590/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 10.4; Häner, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 7 BGÖ Rz. 36, 39, 42; Cottier/Schweizer/Widmer, SHK BGÖ; a.a.O., Art. 7 Rz. 43).

E. 7.5

Im Folgenden gilt es deshalb zu klären, ob in den Kapiteln 1.1, 2, 3.1, 3.2, 6 und 7 sowie im Begleitbrief, dem Inhalts- und Tabellenverzeichnis des Schlussberichts Geschäftsgeheimnisse i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ betroffen sind. In den erwähnten Kapiteln des Schlussberichts geht es, wie von der Vorinstanz bereits erwähnt (vgl. E. 7.3) lediglich um formelle Elemente im Zusammenhang mit der Ausführung der Untersuchung. Dabei handelt es sich keineswegs um wesentliche Daten, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken könnte und dazu führen würde, dass der Beschwerdeführerin 1 bzw. der AMS AG einen Wettbewerbsnachteil und damit einen Schaden zugefügt würde. Auch die Gefahr einer ernsthaften Schädigung, welche mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit droht, ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin 1 auch nicht konkret geltend gemacht. Ebenso zeigt die Beschwerdeführerin 1 nicht konkret auf, inwiefern sie am Inhalt der erwähnten Teile des Schlussberichts ein berechtigtes Interesse an deren Geheimhaltung hat. Sie legt bloss generell dar, dass sich im Schlussbericht detaillierte Angaben zur Lohnbuchhaltung sowie zu Arbeitsverträgen und Lohnsummen befänden, ohne jedoch zu berücksichtigen, dass sich diese Angaben nicht in den erwähnten Teilen des Schlussberichts befinden. Geschäftsgeheimnisse, welche i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ zu verweigern wären, sind somit in den betreffenden Kapiteln keine ersichtlich.

E. 7.6

Aufgrund des formellen Charakters haben die offenzulegenden Kapitel gemäss Dispositiv-Ziffer 1 der Verfügung keinen Einfluss auf die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung laufender Verfahren. Eine kritische Berichterstattung über diese Kapitel hindert einen solchen Entscheid nicht. Die Ausnahme nach Art. 8 Abs. 2 BGÖ ist ebenfalls nicht erfüllt. Insgesamt ist somit Dispositiv-Ziffer 1 der Verfügung der Vorinstanz vom 12. Mai 2017, inklusive Anonymisierung der Personendaten gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ, zu bestätigen.

E. 8

Die Vorinstanz verfügt in Dispositiv-Ziffer 2, dass der Zugang zu den Kapiteln 1.2, 1.3, 3.3, 4 und 5 sowie zu den Anhängen B, C, D und E vorläufig verweigert werde.

E. 8.1

Die Beschwerdeführerin 1 beantragt auch bezüglich Dispositiv-Ziffer 2 der angefochtenen Verfügung, dass der Zugang zum Schlussbericht vollständig verweigert werde. Zur Begründung werden auch hier Geschäftsgeheimnisse i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ und die Tatsache, dass der Bericht als Entscheidungsgrundlage für die laufenden Verfahren zu betrachten sei, geltend gemacht.

E. 8.2

Der Beschwerdeführer 2 verlangt hinsichtlich der in Dispositiv-Ziffer 2 genannten Kapitel die vollständige Offenlegung. Im Allgemeinen begründet er dies wiederum mit der bereits abgeschlossenen Meinungsbildung der Vorinstanz wie auch des Kantons Basel-Landschaft, was eine Ausnahme nach Art. 8 Abs. 2 BGÖ ausschliesse.

E. 8.3

Die Vorinstanz begründet die vorläufige Verweigerung des Zugangs des Schlussberichts gestützt auf Art. 8 Abs. 2 BGÖ dahingehend, dass die Frage einer allfälligen Rückforderung von geleisteten Beiträgen der Vorinstanz gegenüber dem Kanton Basel-Landschaft bzw. des Kantons Basel-Landschaft gegenüber der Beschwerdeführerin 1 noch nicht geklärt sei und der Schlussbericht für beide Entscheide eine Grundlage von beträchtlichem materiellem Gewicht darstelle. Zwischen dem Schlussbericht und den zu fällenden Entscheiden bestehe ein direkter und unmittelbarer Zusammenhang.

E. 8.4.1

Die Bestimmung von Art. 8 Abs. 2 BGÖ sieht vor, dass amtliche Dokumente erst dann zugänglich gemacht werden dürfen, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen ist. Diese Bestimmung zielt darauf ab, zu verhindern, dass aufgrund einer Offenlegung von Dokumenten, die betreffende Behörde durch die Öffentlichkeit beeinflusst wird und deshalb den Zugang zu den Dokumenten bis zum abgeschlossenen Entscheid aufzuschieben. Dies kann z. B. dann geboten sein, wenn Entscheidgrundlagen noch nicht komplett sind oder noch weitere Abklärungen notwendig sind, ohne welche der Entscheid noch nicht gefällt werden kann. Die Bestimmung setzt für die Einschränkung eines Zugangs zu den Dokumenten kumulativ voraus, dass zwischen dem Dokument und dem jeweiligen politischen oder administrativen Entscheid ein direkter und unmittelbarer Zusammenhang besteht und das Dokument für den betreffenden Entscheid von beträchtlichem materiellem Gewicht ist. Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ und Art. 8 Abs. 2 BGÖ verfolgen denselben Schutzzweck, wobei Letzterer weiter gefasst ist und den Entscheidungsprozess umfassend schützt, ohne dass eine wesentliche Beeinträchtigung desselben nachzuweisen wäre (vgl. Urteil des BVGer A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 8.4.2; Häner, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 8 BGÖ Rz. 7 und 9 ff.).

E. 8.4.2

Die Veröffentlichung der in Dispositiv-Ziffer 2 erwähnten Kapiteln ist durchaus geeignet, eine öffentliche Debatte betreffend die Kontrolltätigkeit der Beschwerdeführerin 1 im Rahmen der Schwarzarbeitskontrolle im Kanton Basel-Landschaft in den Fokus der medialen Berichterstattung zu rücken. Dadurch werden in aller Regel öffentliche Debatten initiiert, welche nicht nur geeignet sind, meinungsbildend zu wirken, sondern auch darauf abzielen, zu polarisieren und dadurch Druck auf die Politik und Entscheidträger mit Hinblick auf verfolgte öffentliche Interessen zu bewirken. In diesem Zusammenhang ist es auch wahrscheinlich, dass das Verhalten der Vorinstanz bzw. des Kantons Basel-Landschaft diskutiert wird, was je nach Intensität der Diskussionen deren Entscheidvermögen beeinflussen kann. Durch die politische Komponente dieser Diskussionen wird ihnen umso mehr Gewicht verliehen, was für einen noch nicht endgültig gefällten Entscheid richtungsgebend sein kann. Ein Druck der Öffentlichkeit auf die Vorinstanz bzw. gegenüber dem Kantons Basel-Landschaft und eine Störung ihres internen Willensbildungsprozesses sind sehr wahrscheinlich. Dies gilt unabhängig davon, dass bereits - aufgrund von Indiskretionen - Teile des Schlussberichts in verschiedenen

Zeitungen und anderen Medien ausschnittsweise veröffentlicht worden sind.

E. 8.4.3

Der Schlussbericht steht in engem Zusammenhang mit dem noch zu treffenden Entscheid der Vorinstanz bzw. des Kantons Basel-Landschaft hinsichtlich einer allfälligen Rückforderung. Die Hängigkeit des betreffenden kantonalen Verfahrens vor Kantonsgericht ist unbestritten und auch hinsichtlich des Verfahrens vor dem SECO liegt kein endgültiger Entscheid vor. Das Wirtschaftsprüfungsunternehmen hat im Schlussbericht den Mitteleinsatz bei der Beschwerdeführerin 1 untersucht. Eine allfällige Rückforderung seitens des Bundes bzw. des Kanton setzt allgemein eine Verletzung von vereinbarten Pflichten bzw. die nicht zweckmässige Verwendung der Mittel voraus. Weil dies gerade Thema des Schlussberichts war, ist der direkte und unmittelbare Zusammenhang offensichtlich zu bejahen. Aufgrund seines Gehaltes an Untersuchungsergebnissen ist der Schlussbericht zudem auch von beträchtlichem materiellem Gewicht. Die Vorinstanz sowie die Beschwerdeführerin 1 legen überzeugend dar, dass die Kapitel 1.2, 1.3, 3.3, 4 und 5 sowie die Anhänge B, C, D und E im Gesamten wesentliche Grundlage für einen konkreten Entscheid i.S.v. Art. 8 Abs. 2 BGÖ bilden. Damit sind die Voraussetzungen für einen Aufschub des Zugangs zu den erwähnten Teilen des Schlussberichts gegeben, weshalb die Darlegung einer substantiierten und auf einzelne Textpassagen bezogene Begründung für eine Einschränkung des Zugangsrechts unterbleiben kann (vgl. Urteile des BVGer A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 8.5.2 f. und A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 5.7.3).

E. 8.4.4

Dispositiv-Ziffer 2 der Verfügung vom 12. Mai 2017 ist demzufolge grundsätzlich zu bestätigen. Sie ist hingegen dahingehend zu präzisieren, als der vorläufige teilweise Aufschub des Zugangs zeitlich zu begrenzen ist. Hierzu erachtet das Bundesverwaltungsgericht es als verhältnismässig, den Aufschub bis zur Rechtskraft der zu fällenden Entscheide, nämlich der Entscheid der Vorinstanz gegenüber dem Kanton Basel-Landschaft sowie jener des Kantons Basel-Landschaft gegenüber der Beschwerdeführerin 1, zu gewähren (vgl. Häner, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 8 BGÖ Rz. 7). Sobald die beiden Verfahren rechtskräftig abgeschlossen sind, hat die Vorinstanz unter Prüfung der Ausnahmetatbestände von Art. 7 BGÖ erneut über eine Zugangsgewährung zu entscheiden. Es kann somit für das vorliegende Verfahren offen bleiben, ob in den Kapiteln 1.2, 1.3, 3.3, 4 und 5 sowie in den Anhängen B, C, D und E Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdeführerin oder der AMS AG enthalten sind.

E. 9

Schliesslich gilt es Dispositiv-Ziffer 3 der Verfügung zu beurteilen. Darin wird der Zugang zu Anhang A des Schlussberichts verweigert.

E. 9.1

Wie in E. 3.3 f. ausgeführt, ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nachfolgend im konkreten Fall zu prüfen, ob die Interessen an der Geheimhaltung das Transparenzinteresse überwiegen oder ob gegebenenfalls, in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips, ein eingeschränkter Zugang zu den Dokumenten in Frage kommt.

E. 9.1.1

Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass die von der Behörde gewählte Verwaltungsmassnahme für das Erreichen des Zieles geeignet, notwendig und für die

Betroffenen zumutbar ist. Die Verwaltungsmassnahme darf nicht einschneidender sein als erforderlich und hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 514 ff.; vgl. vorne E. 3.4).

E. 9.1.2

Bezogen auf das Öffentlichkeitsprinzip bedeutet dies, dass die Behörde bei Vorliegen einer gerechtfertigten Einschränkung des Zugangs zu einem Dokument hierfür die mildeste, das Öffentlichkeitsprinzip am wenigsten beeinträchtigende Form zu wählen hat. In einer Güterabwägung gilt es deshalb zu prüfen, ob anstelle einer vollständigen Verweigerung das amtliche Dokument teilweise zugänglich gemacht werden kann oder ob allenfalls ein Aufschub in Betracht zu ziehen ist. Passagen, welche unter die Ausnahmeklausel i.S.v. Art. 7 BGÖ fallen, sind sodann unkenntlich zu machen, während zum Rest des Dokuments der Zugang zu gewähren ist (vgl. BGE 133 II 209 E. 2.3.3; Urteile des BVer A-1177/2014 vom 2. Februar 2015 E. 4.2, A-590/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 10.5 und A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 7.4.3 f.; Steimen, in: BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 7 BGÖ Rz. 9; Cottier/Schweizer/Widmer, a.a.O., Art. 7 Rz. 8).

E. 9.2

Das Öffentlichkeitsprinzip zielt auf die Transparenz des Verwaltungshandelns und damit auf eine möglichst weitgehende Offenlegung amtlicher Dokumente. Dazu gehört auch das Wissen darüber, wie Gelder des Bundes bzw. des Steuerzahlers verwendet werden. Das öffentliche Interesse, ob Steuergelder rechtmässig verwendet wurden und darüber informiert zu werden, ist berechtigt und gross. Anhang A des Schlussberichts enthält eine sehr detaillierte Auftragsbeschreibung sowie Geschäftsgeheimnisse über Lohn und Spesen des Wirtschaftsprüfungsunternehmens. Im Weiteren wird aus dem betreffenden Anhang die Organisation der Arbeitsweise ersichtlich. Auch diese organisatorischen Tatsachen stellen Geschäftsgeheimnisse im Sinn von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ dar (vgl. E. 7.4.2). Das Interesse des Wirtschaftsprüfungsunternehmens, diese Informationen geheim zu halten ist zum aktuellen Zeitpunkt daher höher zu gewichten als das öffentliche Interesse daran, zumal diese Informationen in keinem direkten Zusammenhang mit der Überprüfung der Kontrolltätigkeiten der Beschwerdeführerin 1 stehen, geht es im Anhang A doch vorwiegend um den administrativen Ablauf und die Bedingungen des Auftrags.

E. 9.3

Obwohl das private Interesse des Wirtschaftsprüfungsunternehmens an der Geheimhaltung des Anhangs A höher zu gewichten ist, scheint eine vollständige und dauerhafte Verweigerung des Zugangs im jetzigen Zeitpunkt unverhältnismässig. Die mildere Massnahme in der Form der vorläufigen Verweigerung ist analog zum Inhalt der Dispositiv-Ziffer 2 der Verfügung (vgl. E. 8.4.4) angemessener und vorliegend die zweckmässigste Lösung, da die Vorinstanz ohnehin - zu einem späteren Zeitpunkt - erneut über das Zugangsgesuch hinsichtlich der Kapitel gemäss Dispositiv-Ziffer 2 zu entscheiden hat. Es ist davon auszugehen, dass mit zunehmender zeitlicher Distanz weniger Gründe für eine Geheimhaltung der vorliegenden Geschäftsgeheimnisse (in Anhang A) gegeben sein werden. Der Zugang zu Anhang A ist deshalb ebenfalls solange aufzuschieben, bis die Entscheide betreffend die Rückforderungen rechtskräftig sind. Danach hat die Vorinstanz das Zugangsgesuch auch insofern erneut zu prüfen. Dispositiv-Ziffer 3 der angefochtenen

Verfügung wird demnach wie folgt geändert: Der Zugang zu Anhang A wird aufgeschoben, bis die Entscheide betreffend Rückforderung (von Bund und Kanton) rechtskräftig sind. Danach hat die Vorinstanz über den Zugang erneut zu entscheiden. Allenfalls ist das Wirtschaftsprüfungsunternehmen vorgängig anzuhören.

E. 10

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 insofern gutzuheissen ist, als der Aufschub des Zugangs zu den Kapiteln 1.2, 1.3, 3.3, 4 und 5 sowie den Anhängen B, C, D, und E zeitlich festgelegt wird bis zur Rechtskraft der Entscheide betreffend Rückforderung. Im Weiteren ist die Beschwerde des Beschwerdeführers 2 insofern gutzuheissen, als der Zugang zu Anhang A nicht dauernd verweigert, sondern ebenfalls (analog) aufgeschoben wird. Im Übrigen werden die Beschwerden abgewiesen.

E. 11

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolge des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

E. 11.1

Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Unterliegt diese nur teilweise, so werden sie ermässigt (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Vorliegend sind diese auf Fr. 2'000.- festzusetzen. Weil beide Beschwerdeführer je zu einem geringen Teil als obsiegend zu betrachten sind, ist es gerechtfertigt, die Verfahrenskosten beiden zu gleichen Teilen, d.h. zu je Fr. 1'000.-, aufzuerlegen.

E. 11.2

Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren hin eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m Art. 7 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (vgl. Art. 8 ff. VGKE). Bei nur teilweisem Obsiegen ist die Entschädigung entsprechend zu kürzen (Art. 7 Abs. 2 VGKE). Das Gericht setzt die Entschädigung aufgrund der Kostennote oder, sofern keine solche eingereicht wird, der Akten fest (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). Es liegt keine Kostennote der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin 1 bei den Akten. Unter Berücksichtigung des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwands für das vorliegende Beschwerdeverfahren und des bloss geringen Obsiegens erscheint eine reduzierte Parteientschädigung von pauschal Fr. 500.- als angemessen. Sie wird dem Beschwerdeführer 2 zur Bezahlung auferlegt. Der Beschwerdeführer 2 hat das Zugangsgesuch im Rahmen seiner beruflichen Tätigkeit gestellt und ist im Beschwerdeverfahren, soweit er nicht selber Beschwerde führte, von einer Rechtsanwältin aus dem Rechtsdienst seines Arbeitgebers vertreten worden. Es sind bei ihm somit keine ersatzfähigen Kosten angefallen (vgl. dazu Art. 8 ff. VGKE), weshalb ihm trotz seines teilweisen (geringen) Obsiegens keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.