Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 129/2016

Urteil vom 14. Februar 2017

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Stohner.

Verfahrensbeteiligte
1. Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft,
Giacomettistrasse 1, 3000 Bern 31, handelnd durch
SRF Schweizer Radio und Fernsehen,
Zweigniederlassung der Schweizerischen Radio- und
Fernsehgesellschaft, Fernsehstrasse 1-4, 8052 Zürich,
Beschwerdeführerin 1,
2. A._____,
c/o SRF Schweizer Radio und Fernsehen,
Regionalstudio Chur, Masanserstrasse 2, 7002 Chur,
Beschwerdeführerin 2,
beide vertreten durch Rechtsanwalt
Rudolf Mayr von Baldegg,

gegen

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO),
Holzikofenweg 36, 3003 Bern.

Gegenstand
Öffentlichkeitsprinzip; Zugang zu amtlichen Dokumenten,

Beschwerde gegen das Urteil vom 10. Februar 2016 des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I.

Sachverhalt:

A.
Am 15. Juli 2014 beantragte A._____, Redaktorin und Produzentin des Regionaljournals Graubünden des Schweizer Radios und Fernsehens SRF, beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) Zugang zu verschiedenen amtlichen Dokumenten und Korrespondenz mit dem Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit des Kantons Graubünden (KIGA) und den Betreibern des Ḍesigner Outlet Landquartïm Zusammenhang mit der dortigen Sonntagsarbeit.
Mit Stellungnahme vom 31. Juli 2014 verweigerte das SECO den Zugang zu diesen Dokumenten und machte im Wesentlichen geltend, der Zugang würde die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen beeinträchtigen. Der Kanton Graubünden kenne das Öffentlichkeitsprinzip nicht und für die Aufsichtstätigkeiten des

SECO sei ein offener Austausch von entscheidender Bedeutung.
In der Folge gelangte A._____ an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB mit einem Schlichtungsantrag. Am 3. Juni 2015 empfahl der EDÖB die Verweigerung des Zugangs zu drei Dokumenten und die Gewährung des Zugangs zu den übrigen Dokumenten, unter Anonymisierung der Personendaten von Mitarbeitenden des KIGA und von verwaltungsexternen Dritten, soweit diese nicht bereits öffentlich bekannt seien.
Mit Verfügung vom 24. Juni 2015 gewährte das SECO den Zugang zum Dokument Nr. 19 nach Anonymisierung und Schwärzung allfälliger Geschäftsgeheimnisse und verweigerte diesen für sieben weitere Dokumente (als Nrn. 5, 9, 10, 13, 14, 20 und 21 bezeichnet).
Am 24. August 2015 focht A._____ diese Verfügung mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht an und verlangte die Aufhebung der Verfügung, soweit darin der Zugang zu den sieben Dokumenten verweigert worden sei.
Mit Urteil vom 10. Februar 2016 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde teilweise gut. Es hob die angefochtene Verfügung insoweit auf, als der Zugang zu den Dokumenten Nrn. 9, 10 und 14 verweigert worden war, und wies das SECO an, A._____ den Zugang zu diesen drei Dokumenten zu gewähren unter Anonymisierung der Namen der Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung. Im Übrigen, soweit A._____ um Zugang zu den Dokumenten Nrn. 5, 13, 20 und 21 ersucht hatte, wies es die Beschwerde ab.

B.
Mit Eingabe vom 17. März 2016 führen die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRF und A._____ Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Sie beantragen, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sei insoweit aufzuheben, als der Zugang zu den Dokumenten Nrn. 5, 13, 20 und 21 verweigert worden sei, und es sei ihnen Zugang zu diesen Dokumenten zu gewähren.
Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet auf eine Vernehmlassung zur Beschwerde. Das SECO beantragt, auf die Beschwerde der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRF sei mangels Legitimation nicht einzutreten. Soweit auf die Beschwerde eingetreten werden könne, sei diese vollumfänglich abzuweisen. Auf entsprechende Einladung hin hat der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte eine Stellungnahme eingereicht, ohne Anträge zu stellen.
Die Beschwerdeführerinnen halten an ihrem Standpunkt und an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

1.1. Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen letztinstanzlichen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts im Zusammenhang mit der Anwendung des Prinzips der Öffentlichkeit der Bundesverwaltung. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG i.V.m. Art. 16 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3]).

1.2. Nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. c).

1.2.1. Die Beschwerdeführerin 1 ist durch das angefochtene Urteil nicht formell beschwert: Sie hat nicht am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und behauptet auch zu Recht nicht, dass ihr die Teilnahme verwehrt worden wäre. Die Voraussetzungen von Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG sind mithin nicht erfüllt, weshalb auf ihre Beschwerde nicht einzutreten ist.

1.2.2. Die Beschwerdeführerin 2 hingegen ist als ursprünglich um uneingeschränkten Zugang zu amtlichen Dokumenten ersuchende Person sowie als direkte Adressatin des angefochtenen Entscheids gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde berechtigt.

1.3.

1.3.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten können Rechtsverletzungen im Sinne von Art. 95 BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), nur die geltend gemachten Vorbringen, falls allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254). Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten - einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht und Willkür bei der Sachverhaltsfeststellung - gilt eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 281 f.). Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen.

1.3.2. Soweit die Beschwerdeführerin 2 Verletzungen von Art. 5 BV (Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns) und Art. 9 BV (Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben) behauptet, legt sie nicht substanziiert dar, woraus sich diese ergeben sollten. Insoweit genügt sie der qualifizierten Rügepflicht nicht.
Gleiches gilt für ihr Vorbringen der unrichtigen Feststellung des Sachverhalts im Sinne von Art. 97 Abs. 1 BGG. Nach dieser Bestimmung kann die Verletzung des Sachverhalts nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann. Die Beschwerdeführerin 2 zeigt nicht auf, inwiefern die Vorinstanz bei der Sachverhaltsfeststellung in Willkür verfallen sein soll und inwiefern allfällige unrichtige Feststellungen für den Ausgang des Verfahrens relevant sein könnten.
In diesen Punkten ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

2.

2.1. Nach Art. 6 Abs. 1 BGÖ hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Mit dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes am 1. Juli 2006 wurde der Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit (Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt) zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips (Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt) umgekehrt (BGE 133 II 209 E. 2.1 S. 212). Der Öffentlichkeitsgrundsatz dient der Transparenz der Verwaltung und soll das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern (Art. 1 BGÖ; vgl. GABOR P. BLECHTA, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz / Öffentlichkeitsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 4 ff. zu Art. 1 BGÖ; STEPHAN C. BRUNNER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, 2008, N. 5 ff. zu Art. 1 BGÖ; BGE 133 II 209 E. 2.3.1 S. 213). Das Transparenzgebot trägt zudem zur Verwirklichung der Informationsfreiheit bei (Art. 16 BV; vgl. Brunner/Mader, a.a.O., Einleitung N. 8 f.). Soweit wie hier eine Medienvertreterin um Zugang zu behördlichen Informationen ersucht, um sie später zu verarbeiten und zu verbreiten, dient
das Transparenzgebot schliesslich zumindest indirekt auch der Verwirklichung der Medienfreiheit (Art. 17 BV; vgl. zum Ganzen BGE 142 II 313 E. 3.1 S. 315). Gemäss Art. 7 BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert. Die Bestimmung enthält dazu eine Reihe von Ausnahmetatbeständen (vgl. BGE 142 II 313 E. 3.6 S. 317 sowie E. 2.5 hiernach).
Nach der Rechtsprechung besteht ein subjektiver, individuell gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf Zugang zu den vom Öffentlichkeitsprinzip erfassten Dokumenten (BGE 142 II 313 E. 3.2 S. 316; 136 II 399 E. 2.1 S. 401; 133 II 209 E. 2.1 S. 212; BLECHTA, a.a.O., N. 20 zu Art. 1 BGÖ). Dieses Recht gilt namentlich im Bereich der Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 lit. a BGÖ), wozu das SECO als Bundesamt des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF zählt.

2.2.

2.2.1. Die Beschwerdeführerin 2 rügt eine Verletzung von Art. 16 und Art. 17 BV.

2.2.2. Art. 16 Abs. 3 BV, welcher die Informationsfreiheit garantiert, sieht keine Umkehr des Geheimhaltungsgrundsatzes der Verwaltung zugunsten des Öffentlichkeitsprinzips vor. Er enthält einzig eine Minimalgarantie,

wonach jede Person das Recht hat, Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verarbeiten (Botschaft vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; nachfolgend: Botschaft BGÖ], BBl 2003 2039 Ziff. 5.1). Die Qualifikation einer Quelle als allgemein zugänglich ergibt sich aus den anwendbaren gesetzlichen Vorschriften, für amtliche Dokumente aus dem BGÖ. Aus Art. 16 Abs. 3 BV lässt sich somit kein Anspruch auf Einsicht in geheime Dokumente bzw. auf weitergehende Zugangsrechte ableiten.
Wie Art. 16 Abs. 3 BV sieht auch Art. 17 BV keine Umkehr des Geheimhaltungsgrundsatzes der Verwaltung zugunsten des Öffentlichkeitsprinzips vor. Vielmehr erfolgte dieser Paradigmenwechsel erst mit Einführung des BGÖ. Erst aus dem Öffentlichkeitsprinzip des BGÖ ergibt sich mithin ein unmittelbarer Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, dies jedoch ausdrücklich nur, soweit keine Ausnahmebestimmung greift (vgl. Art. 7 BGÖ). Auch aus der Medienfreiheit kann die Beschwerdeführerin 2 demzufolge keinen über das BGÖ hinausgehenden Anspruch auf Zugang herleiten.

2.2.3. Die Beschwerdeführerin 2 beruft sich in diesem Zusammenhang ebenfalls auf die Programmautonomie und macht eine Verletzung von Art. 93 Abs. 3 BV und Art. 6 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40) geltend. Diese Bestimmungen können in erster Linie die Veranstalter von Programmen anrufen (vgl. BGE 131 II 253 E. 1.1 S. 255). Medienschaffenden vermitteln sie keine über Art. 17 BV hinausgehenden Rechte (GRABER / STEINER, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 22 zu Art. 93 BV). Das gilt auch für die Beschwerdeführerin 2, die zwar Redaktorin ist, aber selber keine Programme veranstaltet.

2.3. Art. 4 BGÖ behält Spezialnormen anderer Bundesgesetze vor, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu solchen Informationen vorsehen (vgl. auch BGE 142 II 313 E. 3.4 S. 316).

2.3.1. Vorbehalten sind Geheimhaltungsvorschriften aus sämtlichen Bereichen des Bundesrechts, mit denen einer Information Geheimnischarakter zuerkannt wird. Das allgemeine Amtsgeheimnis gemäss Art. 22 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1) stellt jedoch keine solche vorbehaltene Geheimhaltungsvorschrift dar, da dieses Ausfluss des vor Inkrafttreten des BGÖ geltenden Geheimhaltungsgrundsatzes war. Das BGÖ beschränkt vielmehr den Anwendungsbereich des Amtsgeheimnisses auf diejenigen Informationen, die nicht öffentlich zugänglich sind (Botschaft BGÖ, BBI 2003 1989 f. Ziff. 2.1.4).

2.3.2. Im vorinstanzlichen Verfahren war umstritten, ob Art. 44 des Bundesgesetzes vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11) als Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ gilt. Art. 44 ArG mit dem Randtitel Ŝchweigepflichtl̈egt fest, dass Personen, die mit Aufgaben nach diesem Gesetz betraut sind oder dabei mitwirken, gegenüber Dritten über Tatsachen, die ihnen bei ihrer Tätigkeit zur Kenntnis gelangen, Stillschweigen zu wahren haben (Abs. 1). Gleiches gilt auch für Tatsachen, die im Rahmen von Auskünften und der Einsicht in amtliche Akten gemeldet oder festgestellt worden sind, die von kantonalen Behörden und dem SECO im Zusammenhang mit der Aufsicht und dem Vollzug des Gesetzes gegenseitig erteilt wurden (Abs. 2).
Die Vorinstanz ist zusammenfassend zum Schluss gekommen, Art. 44 ArG sei Ausdruck des allgemeinen Amtsgeheimnisses, jedenfalls soweit es nicht um besonders schützenswerte Personendaten gehe. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens sei der Zugang zu Dokumenten über den Sonntagsverkauf im D̈esigner Outlet Landquart, womit keine besonders schützenswerten Personendaten in Frage stünden. Art. 44 ArG stelle daher vorliegend keine vorbehaltene Spezialbestimmung dar (vgl. angefochtenes Urteil S. 10).
Diese Auslegung von Art. 44 ArG ist nicht zu beanstanden und wird im bundesgerichtlichen Verfahren denn auch von keiner Seite in Frage gestellt.

2.4. Nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ erstreckt sich das Zugangs- und Auskunftsrecht auf amtliche Dokumente, d.h. auf alle Informationen, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sind, sich im Besitz einer Behörde befinden, von der sie stammen oder der sie mitgeteilt worden sind, und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen (vgl. auch BGE 142 II 313 E. 3.5 S. 317).
Vorliegend ist unbestritten, dass es sich bei den fraglichen Schriftstücken um amtliche Dokumente im Sinne

von Art. 5 Abs. 1 BGÖ handelt.

2.5. Nach Art. 7 BGÖ wird, wie erwähnt, der Zugang zu amtlichen Dokumenten unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung lässt sich das Verhältnis des Transparenzgebots gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz zu solchen besonderen Vertraulichkeitsregeln 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 (vgl. hierzu Urteile 1C 50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.4 und 1C 74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4). Liegt ein Ausnahmetatbestand vor, ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Interessen an der Geheimhaltung das Transparenzinteresse überwiegen oder ob gegebenenfalls, in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV), ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzen, Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub (vgl. Urs STEIMEN, in: Maurer-Lambrou/Blechta, a.a.O, N. 9 ff. zu Art. 7 BGÖ; vgl. zum Ganzen BGE 142 II 313 E. 3.6 S. 317 und BGE 142 II 324 E. 3.3 S. 335).

2.6. Das BGÖ stellt eine Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten auf. Die Beweislast zur Widerlegung dieser Vermutung obliegt der Behörde, wobei diese darzulegen hat, dass bzw. inwiefern eine oder mehrere der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmebestimmungen erfüllt sind (vgl. Botschaft BGÖ, BBl 2003 2002 Ziff. 2.2.1.1; STEIMEN, a.a.O., N. 7 zu Art. 7 BGÖ). In der Lehre wird verlangt, dass die aufgrund der Offenlegung drohende Verletzung eine gewisse Erheblichkeit aufweisen und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintreten bestehen müsse, was dann als gegeben erachtet wird, wenn der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt (vgl. COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Brunner/Mader, a.a.O., N. 4 zu Art. 7 BGÖ; STEIMEN, a.a.O., N. 4 zu Art. 7 BGÖ). Nach der Botschaft genügt aber bereits das Bestehen einer gewissen Wahrscheinlichkeit, dass der Zugang zu einem amtlichen Dokument eines der in Art. 7 BGÖ aufgelisteten Interessen beeinträchtigen würde (Botschaft BGÖ, BBl 2003 2006 f. Ziff. 2.2.2.1). Das Bundesgericht befand, eine Verletzung der jeweiligen öffentlichen oder privaten Interessen müsse aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen, wobei nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz als Beeinträchtigung gelten kann (BGE 133 II 209 E. 2.3.3 S. 215). Im Rahmen der nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ vorzunehmenden Interessenabwägung präzisierte es diesen Ansatz dahingehend, als die Gefahr einer ernsthaften Schädigung der Persönlichkeit mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen muss (Urteil 1C 74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1.3). Mithin hat die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig zu sein; sie muss zwar nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch darf eine Beeinträchtigung oder Gefährdung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen, ansonsten der mit dem BGÖ vollzogene Paradigmenwechsel ausgehöhlt würde (vgl. zum Ganzen BGE 142 II 324 E. 3.4 S. 335 f.).

3.

3.1. Im zu beurteilenden Fall ist die Tragweite von Art. 7 Abs. 1 lit. e BGÖ umstritten. Nach dieser Bestimmung wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgehoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen Kantonen beeinträchtigt werden können.

3.2. Nach der Botschaft zu Art. 7 Abs. 1 lit. e BGÖ verbietet diese Ausnahmebestimmung die Erteilung von Auskünften oder die Veröffentlichung von Informationen, die geeignet sind, die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen Kantonen unter sich zu beeinträchtigen. Die Bekanntmachung von Dokumenten aus Kantonen, die das Öffentlichkeitsprinzip nicht oder mit abweichender Tragweite kennen und die deswegen auf Grund kantonalen Rechts geheim sind, kann unter Umständen die Beziehungen zwischen dem Bund und diesem Kanton beeinträchtigen. Ist damit zu rechnen, so muss der Zugang zu solchen Dokumenten verweigert werden (Botschaft BGÖ, BBl 2003 2011 Ziff. 2.2.2.1.5).
Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen nahm der Ständerat als Erstrat diese Bestimmung diskussionslos an (AB 2003 S 1141). Demgegenüber beantragte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates mit Stichentscheid des Präsidenten die Streichung dieser Ausnahmebestimmung (vgl. AB 2004 N 1261 f.). Zum

Streichungsantrag wurde im Nationalrat ausgeführt, es handle sich um eine zu weitgehende Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip (vgl. Voten Nationalräte Gross und Wyss, AB 2004 N 1261 f.). Für die Beibehaltung von Art. 7 Abs. 1 lit. e BGÖ wurde argumentiert, man wolle den Kantonen das Öffentlichkeitsprinzip nicht indirekt aufzwingen. Die Pflege der guten Beziehungen zwischen Bund und Kantonen sei ein selbstverständliches und wichtiges Element unseres föderalistisch organisierten Staatswesens (Votum Nationalrat Fluri, AB 2004 N 1261). Bundesrat Blocher ergänzte, es sei eine wichtige Bestimmung. Die Kantone würden dem Bund viele Informationen liefern. Wenn sie jedoch damit rechnen müssten, dass diese Informationen wegen des Öffentlichkeitsprinzips des Bundes bekannt gegeben würden, würden sie dafür sorgen, dass der Bund diese Informationen nicht mehr bekomme. Der Bund sei daran interessiert, dass die Kantone ihm die Informationen zukommen liessen (Votum Bundesrat Blocher, AB 2004 N 1262). Der Nationalrat lehnte den Streichungsantrag schliesslich ab und schloss sich dem Beschluss des Ständerates, und damit dem Vorschlag des Bundesrates, an (AB 2004 N 1262; vgl. zum Ganzen auch angefochtenes Urteil S. 13 f.).

3.3. Die Entstehungsgeschichte macht deutlich, dass bewusst eine eher grosszügige Abweichung vom Öffentlichkeitsprinzip zugunsten derjenigen Kantone ins BGÖ aufgenommen wurde, die kein Öffentlichkeitsprinzip kennen. Die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen sollen nicht beeinträchtigt werden und der Bund soll weiterhin auch Informationen erhalten, die nach kantonalem Recht geheim sind. Die Ausnahme ist damit primär auf Dokumente anwendbar, die von einem Kanton erstellt worden sind, der einen weniger weitgehenden Zugang zu amtlichen Dokumenten kennt als der Bund. Für vom Bund erstellte Dokumente setzt die Ausnahme voraus, dass ein Kanton mit restriktiverer Zugangsregelung als der Bund der ausschliessliche Adressat ist und darin Informationen wiedergegeben werden, die in einem von diesem Kanton erstellten, nicht zugänglichen Dokument enthalten waren (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., N. 35 ff. zu Art. 7 BGÖ). Für die Anwendung der Ausnahme muss eine Beeinträchtigung der Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen bei einer Zugangsgewährung nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch darf eine Beeinträchtigung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen (vgl. E. 2.6 hiervor).

3.4. Im Kanton Graubünden ist am 1. November 2016 das Gesetz vom 19. April 2016 über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz/GR; BR 171.100) in Kraft getreten. Dieses ist gemäss der Übergangsbestimmung von Art. 16 Öffentlichkeitsgesetz/GR auf amtliche Dokumente anwendbar, die nach seinem Inkrafttreten von einem öffentlichen Organ erstellt oder empfangen wurden. Vorliegend findet das kantonale Öffentlichkeitsgesetz somit keine Anwendung.
Vor Inkrafttreten des kantonalen Öffentlichkeitsgesetzes kannte der Kanton Graubünden keine dem BGÖ entsprechende Regelung, sodass eine Verweigerung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten nach Art. 7 Abs. 1 lit. e BGÖ grundsätzlich in Frage kommt. Es ist des Weiteren notorisch und war Gegenstand der Berichterstattung in den Medien, dass die in den Dokumenten behandelte Angelegenheit, die Sonntagsverkäufe im Designer Outlet Landquart, politisch heikel ist. Zudem bildete die Frage der Sonntagsarbeit auch bereits Gegenstand eines bundesgerichtlichen Verfahrens. So kam das Bundesgericht mit Urteil 2C 44/2013 vom 12. Februar 2014 (in: ZBl 116/2015 S. 41) zum Schluss, dass die Betriebe des Einkaufzentrums Designer Outlet Landquart nicht ohne behördliche Bewilligung Arbeitnehmer am Sonntag beschäftigen dürfen (E. 7.1). Angesichts der politischen Dimension der Angelegenheit besteht die begründete Möglichkeit, dass die Offenlegung der Dokumente die Beziehung zwischen dem Bund und dem Kanton Graubünden beeinträchtigen kann.
Die Vorinstanz hat in der Folge für jedes einzelne Dokument geprüft, ob die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 1 lit. e BGÖ gegeben sind. Betreffend die Dokumente Nrn. 5, 13, 20 und 21 hat sie dies bejaht und den Zugang (vollumfänglich) verweigert.

3.5. Beim Dokument Nr. 5 Korrespondenz KIGA GR / SECO vom März 2013 handelt es sich um eine per E-Mail unterbreitete Frage des KIGA an das SECO und dessen Antwort per E-Mail. Die Anfrage steht im direkten Zusammenhang mit den Sonntagsverkäufen im Designer Outlet Landquart. Es erscheint wahrscheinlich, dass eine Offenlegung des Dokuments die Beziehungen zwischen dem Bund und dem Kanton Graubünden beeinträchtigen kann. Insbesondere müsste damit gerechnet werden, dass bei Gewährung des Zugangs inskünftig ähnliche kantonale Anfragen unterbleiben könnten und dadurch die Oberaufsicht durch das SECO bzw. eine (erstinstanzliche) einheitliche Anwendung des Arbeitsgesetzes erschwert würde.
Beim Dokument Nr. 13 handelt es sich um eine Stellungnahme des SECO vom Oktober 2010 an das KIGA

zu einem von diesem unterbreiteten Verfügungsentwurf. Auch in Bezug auf dieses Dokument durfte der Kanton Graubünden die Vertraulichkeit erwarten. Der Inhalt betrifft einen wesentlichen Aspekt der umstrittenen Sonntagsverkäufe im Ëesigner Outlet Landquart. Zudem erscheint das Dokument geeignet, einen teilweisen Einblick in die nicht öffentlich zugängliche Meinungsbildung im Kanton Graubünden zu gewähren.
Bei den Dokumenten Nrn. 20 und 21 (E-Mail-Korrespondenz zwischen dem KIGA und dem SECO vom Januar und Februar 2009) ist die Ausgangslage vergleichbar mit derjenigen bei Dokument Nr. 5 (vgl. zum Ganzen angefochtenes Urteil S. 16 ff.).

3.6. Die Vorinstanz hat nach dem Gesagten zu Recht geschlossen, dass ein Zugang zu den Dokumenten Nrn. 5, 13, 20 und 21 die Beziehungen zwischen dem Bund und dem Kanton Graubünden im Sinne von Art. 7 Abs. 1 lit. e BGÖ beeinträchtigen könnte. Die Beschwerdeführerin 2 bringt nichts vor, was diese Beurteilung in Frage stellen würde.
Insoweit kommt zudem unter dem Blickwinkel des Verhältnismässigkeitsprinzips auch ein eingeschränkter Zugang, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzen oder Teilveröffentlichung nicht in Betracht (vgl. hierzu E. 2.5 hiervor), da der gesamte Inhalt der Dokumente betroffen ist.

4.
Zusammenfassend hält damit das angefochtene Urteil der bundesgerichtlichen Überprüfung stand.
Auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 ist nicht einzutreten. Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdeführerinnen die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 wird nicht eingetreten.

2.
Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

3.
Die Gerichtskosten von Fr. 4’000.– werden den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 auferlegt.

4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführerinnen 1 und 2, dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 14. Februar 2017

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

Der Präsident: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Stohner