Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C_228/2023

Urteil vom 5. März 2025

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Haag, Präsident,
Bundesrichter Chaix,
Bundesrichter Kneubühler,
Bundesrichter Müller,
Bundesrichter Merz,
Gerichtsschreiberin Dambeck.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

EMPA Materials Science & Technology, Überlandstrasse 129, 8600 Dübendorf,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Zugang zu amtlichen Dokumenten,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 12. April 2023 (A-1526/2022).

Sachverhalt:

A.
Der Bundesrat hat am 30. Juni 2021 beschlossen, 36 Kampfflugzeuge des Typs F-35A des US-Herstellers Lockheed Martin zu kaufen, da dieser in der Evaluation am besten abgeschnitten habe.
A._____ ersuchte am 14. September 2021 gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) bei der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA) um Zugang zum Abschlussbericht "Evaluation neues Kampfflugzeug - Messtechnische Ermittlung akustischer Kenngrössen und Auswirkungsanalyse vom 30. November 2021" (finale Fassung; nachfolgend: Bericht Akustik NKF), was die EMPA mit Schreiben vom 22. Oktober 2021 verweigerte.

B.
Gleichentags reichte A._____ beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einen Schlichtungsantrag ein. Anlässlich der Schlichtungssitzung vom 11. November 2021 konnte keine Einigung gefunden werden. Jedoch verzichtete A._____ auf die Bekanntgabe der im Abschlussbericht enthaltenen Messungen und Auswertungen betreffend die Kampfflugzeuge der Typen Eurofighter Typhoon, F/A-18 Super Hornet und Rafale.
Am 2. Februar 2022 veröffentlichte armasuisse einen vierzehn Seiten umfassenden "Kurzbericht Lärmmessungen und Auswirkungsanalyse F-35A", der die wesentlichen Ergebnisse des Berichts Akustik NKF zusammenfasst.

Der EDÖB empfahl am 3. Februar 2022 die Gewährung des Zugangs zum Dokument Bericht Akustik NKF unter Einschwärzung der durchgeführten Messungen und Auswertungen zu den nicht ausgewählten Kampfflugzeugen der Typen Eurofighter Typhoon, F/A-18 Super Hornet und Rafale.

C.
Mit Verfügung vom 24. Februar 2022 verweigerte die EMPA den Zugang zum Bericht Akustik NKF. Die gegen diese Verfügung erhobene Beschwerde von A._____ wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 12. April 2023 ab.

D.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 15. Mai 2023 gelangt A._____ an das Bundesgericht und beantragt, das bundesverwaltungsgerichtliche Urteil vom 12. April 2023 sei aufzuheben und die Sache sei zu neuer Beurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.
Die Vorinstanz verweist auf das angefochtene Urteil. Die Beschwerdegegnerin beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Der EDÖB nimmt Stellung, ohne Anträge zu stellen. Die Beschwerdegegnerin äussert sich dazu und hält an ihren Anträgen gemäss Vernehmlassung fest. Die übrigen Verfahrensbeteiligten wurden darüber in Kenntnis gesetzt.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zur Verfügung (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a und Art. 90 BGG).

1.2. Gemäss Art. 83 lit. a BGG ist die Beschwerde unzulässig gegen Entscheide auf dem Gebiet der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten, soweit das Völkerrecht nicht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt. Dieser Ausschlussgrund ist vorliegend nicht anwendbar, da es nicht um eine Anordnung mit vorwiegend politischem Charakter, d.h. einen eigentlichen "acte de gouvernement", geht (vgl. **BGE 137 I 371** E. 1.2; Urteile 1C_222/2018 vom 21. März 2019 E. 1.2, in: ZBl 121/2020 S. 372 und JdT 2019 I S. 132; 1C_370/2013 vom 14. Oktober 2013 E. 1.1, in: ZBl 115/2014 S. 385 und RDAF 2015 I S. 266; je mit Hinweisen). Die Vorbringen der Beschwerdegegnerin, wonach die Gesamtschau der involvierten sicherheits- und aussenpolitischen Interessen zeige, dass diese vorliegend überwögen, vermögen daran nichts zu ändern.

1.3. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Adressat des angefochtenen Urteils sowie als vom verweigerten Zugang direkt Betroffener gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde berechtigt.

1.4. Der Umstand, dass der Beschwerdeführer lediglich die Aufhebung des vorinstanzlichen Urteils und die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu neuer Beurteilung im Sinne der Erwägungen beantragt, ohne einen Antrag in der Sache zu stellen, führt vorliegend - entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin - nicht zur Unzulässigkeit der Beschwerde. Der Beschwerdeführer legt nachvollziehbar dar, weshalb das Bundesgericht im Fall einer Gutheissung der Beschwerde nicht in der Lage wäre, reformatorisch zu entscheiden.

1.5. Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.
Dem vorliegenden Verfahren liegt ein Gesuch des Beschwerdeführers um Gewährung des Zugangs zum Bericht Akustik NKF zugrunde. Die Vorinstanz bestätigt die diesbezüglich von der Beschwerdegegnerin verfügte Verweigerung, da mit Art. 3 Abs. 1 lit. e des alten, am 1. Januar 2021 aufgehobenen Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (aBöB; AS 1996 508) eine Spezialbestimmung vorliege, die gemäss Art. 4 BGÖ dem Öffentlichkeitsgesetz vorgehe. Der Beschwerdeführer bestreitet dies.

3.

3.1. Art. 4 BGÖ behält spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze vor, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen (lit. a) oder vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu solchen Informationen vorsehen (lit. b). Ob und inwieweit einer Rechtsnorm als lex specialis Vorrang zukommt, muss im Einzelfall auf dem Weg der Auslegung bestimmt werden. Entscheidend ist dabei der Sinn und Zweck der divergierenden Normen: Das allgemeine öffentliche Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung ist dem Schutzzweck der Spezialnorm gegenüberzustellen. Dies gilt auch für ältere

Sondernormen über die Vertraulichkeit staatlicher Handlungen und Vorkehren. So erfasst namentlich das Amtsgeheimnis nur noch Informationen, die eines besonderen Schutzes bedürfen bzw. gerade nach dem Öffentlichkeitsgesetz in der Regel nicht zugänglich sind, denn sonst würde dieses jüngere Gesetz seines Gehalts beraubt und weitgehend obsolet (**BGE 150 II 191** E. 3.1; **146 II 265** E. 3.1; Urteil 1C_93/2021 vom 6. Mai 2022 E. 3.4). Im Hinblick auf den Sinn und Zweck gilt zu beachten, dass mit der Schaffung des BGÖ die Öffentlichkeit der Verwaltungstätigkeit die Regel darstellt; spezialgesetzliche Bestimmungen sind nicht leichthin so auszulegen, dass damit der Grundsatz der Transparenz des Verwaltungshandelns ausgehöhlt wird (**BGE 146 II 265** E. 5.3; zum Ganzen: Urteil 1C_101/2023 vom 1. Februar 2024 E. 4.2).
Auch Verpflichtungen zur aktiven Information in anderen Bundesgesetzen können spezielle Zugangsnormen im Sinne von Art. 4 lit. b BGÖ darstellen (**BGE 146 II 265** E. 3.2 mit Hinweis). Ob eine Verpflichtung zur aktiven Information im Einzelfall allenfalls erleichternde oder strengere Regeln über den Zugang zu amtlichen Dokumenten aufstellt, ist analog zu den Vertraulichkeitsregelungen in anderen Bundesgesetzen durch Auslegung der betreffenden Normen zu ermitteln (**BGE 146 II 265** E. 3.2).

3.2. Die Vorinstanz erachtet in zeitlicher Hinsicht das aBöB als einschlägig, da sich das vorliegend interessierende Vergabeverfahren danach gerichtet hat. Mit dem aBöB wollte der Bund unter anderem das Verfahren zur Vergabe von öffentlichen Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträgen regeln und transparent gestalten, den Wettbewerb unter den Anbietern und Anbieterinnen stärken und den wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel fördern (Art. 1 Abs. 1 lit. a-c aBöB). In Art. 3 aBöB waren die Ausnahmen geregelt. Demnach war das Gesetz nicht anwendbar unter anderem für die Beschaffung von Waffen, Munition oder Kriegsmaterial und die Erstellung von Bauten der Kampf- und Führungsinfrastruktur von Gesamtverteidigung und Armee (Art. 3 Abs. 1 lit. e aBöB). In Art. 3 Abs. 2 lit. a aBöB war vorgesehen, dass die Auftraggeberin einen Auftrag nicht nach den Bestimmungen des aBöB zu vergeben brauchte, wenn dadurch die Sittlichkeit oder die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdet waren.
Im aktuell geltenden Bundesgesetz vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1) ist in Art. 10 Abs. 4 lit. a vorgesehen, dass dieses Gesetz keine Anwendung findet auf öffentliche Aufträge, wenn dies für den Schutz und die Aufrechterhaltung der äusseren oder inneren Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung als erforderlich erachtet wird. Dies betrifft nicht nur die Beschaffung von Kriegsmaterial (die grundsätzlich dem Gesetz unterstehen würde, vgl. Anhang 5 BöB), sondern auch von anderen (militärischen oder zivilen) Leistungen, die sicherheitskritisch sind (Botschaft vom 15. Februar 2017 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen, in: BBl 2017 1851 [nachfolgend: Botschaft zum BöB] S. 1907 f., worin auch festgehalten ist: "Entscheidend ist hier vor allem das Geheimhaltungsinteresse des Bundes bzw. der öffentlichen Auftraggeberin, d.h. dass der Beschaffungszweck aus Sicherheitsüberlegungen nicht einer Ausschreibung zugeführt werden darf (z.B. bei militärisch "geheim" klassifizierten Fällen).").

4.

4.1. Im vorliegend interessierenden Art. 3 Abs. 1 lit. e aBöB war vorgesehen, dass das Gesetz unter anderem für die Beschaffung von Waffen, Munition oder Kriegsmaterial nicht anwendbar war. Der Wortlaut der französischen ("La présente loi n'est pas applicable: (e.) à l'acquisition d'armes, de munitions ou de matériel de guerre [...]") und der italienischen ("La presente legge non è applicabile: (e.) all'acquisto di armi, munizioni o materiale bellico [...]") Fassung stimmen dabei mit der deutschen überein. Der Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 lit. e aBöB enthält damit keine Aussage zur Geheimhaltung oder zur Zugangsgewährung.
Zur Klärung der Frage, ob die Bestimmung darauf abzielte, die Vertraulichkeit der Beschaffung von Waffen, Munition oder Kriegsmaterial zu wahren, rechtfertigt es sich, die weiteren Auslegungsmethoden heranzuziehen. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Dabei ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte (historisches Element), auf die der Norm zugrunde liegenden Wertungen und auf ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) sowie auf deren Zweck (teleologisches Element) abzustellen (**BGE 147 II 25** E. 3.3; **146 II 265** E. 5.1).

4.2.

4.2.1. Wie die Vorinstanz richtig feststellt, fehlen in der Botschaft des Bundesrats zum aBöB Erläuterungen zur Koordination mit dem später erlassenen Öffentlichkeitsgesetz. Zu Art. 3 Abs. 1 aBöB lässt sich der Botschaft einzig entnehmen, dass darin diejenigen Bereiche aufgeführt seien, die gemäss schweizerischer GATT-Offerte im Beschaffungswesen nicht unter das GATT-Übereinkommen fielen und somit grundsätzlich vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen seien. Zudem berechtige das GATT-Übereinkommen die Signatarstaaten, insbesondere aufgrund wesentlicher nationaler Sicherheitsinteressen oder zum Schutz der öffentlichen Ordnung, einseitig Massnahmen zu treffen (Art. XXIII; Botschaft vom 19. September 1994 zu den für die Ratifizierung der GATT/WTO-Übereinkommen [Uruguay-Runde] notwendigen Rechtsanpassungen [GATT-Botschaft 2], in: BBl 1994 IV S. 1180). Art. 3 Abs. 1 aBöB wurde demnach in Umsetzung von Art. XXIII des Übereinkommens vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement, GPA 1994; AS 1996 609) betreffend "Ausnahmebestimmungen zum Übereinkommen" erlassen. Gemäss Art. XXIII Ziff. 1 GPA 1994 hindern die Bestimmungen des Übereinkommens die Vertragsparteien nicht daran, zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen in Bezug auf die Beschaffung von Waffen, Munition oder Kriegsmaterial oder in Bezug auf für die nationale Sicherheit oder die Landesverteidigung unerlässliche Beschaffungen Massnahmen zu treffen oder

Auskünfte zu verweigern, soweit sie dies für erforderlich erachten. Nach Art. XXIII Ziff. 2 GPA 1994 soll keine Vertragspartei daran gehindert werden, Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, des geistigen Eigentums oder in Bezug auf von Behinderten, Wohltätigkeitseinrichtungen oder Strafgefangenen hergestellte Ware zu beschliessen oder durchzuführen.
Auch wenn für die Beschaffung von Waffen, Munition oder Kriegsmaterial aufgrund von Art. 3 Abs. 1 lit. e aBöB namentlich in Bezug auf die Erteilung von Auskünften eine vom aBöB abweichende Regelung getroffen werden konnte, führt die historische Auslegung dieser Bestimmung nicht dazu, dass darin eine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ zu sehen ist.

4.2.2. Die Vorinstanz bezieht sich darüber hinaus auf die Botschaft zum BöB und dabei insbesondere auf Art. 10 Abs. 4 BöB. Diesbezüglich ist der Botschaft indes zu entnehmen, dass diese Regelung im Wesentlichen Art. 3 Abs. 2 aBöB entspreche bzw. dass Art. 10 Abs. 4 lit. a BöB Art. 3 Abs. 2 lit. a aBöB ähnlich sei (BBl 2017 1907 f.). Eine Art. 3 Abs. 1 lit. e aBöB entsprechende Bestimmung ist im totalrevidierten BöB nicht enthalten. Eine diesbezügliche Auseinandersetzung erübrigt sich daher.

4.3. Der hier interessierende Art. 3 befindet sich im 2. Abschnitt des aBöB betreffend "Geltungsbereich und Begriffe" und trägt die Marginalie "Ausnahmen". In Abs. 1 sind diejenigen Aufträge und Beschaffungen aufgezählt, für die das aBöB nicht anwendbar war, während in Abs. 2 Konstellationen genannt sind, in denen ein Auftrag nicht nach den Bestimmungen des aBöB vergeben werden musste. In seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht führt der EDÖB schlüssig aus, für die Vergabe der in Art. 3 Abs. 1 lit. a-e aBöB geregelten Aufträge und Beschaffungen habe das aBöB nicht gegolten, um deren besonderem Charakter gebührend Rechnung tragen zu können.
Die Vorinstanz hält in Bezug auf die Beschaffung von Waffen, Munition oder Kriegsmaterial fest, dass weder das GPA 1994 noch das aBöB Anwendung fänden. Diese Beschaffungen hätten im Einladungsverfahren oder unter Umständen freihändig durchgeführt werden können (3. Kapitel der alten, per 1. Januar 2021 aufgehobenen Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen [aVöB; AS 1996 518] und Art. 3 Abs. 1 lit. e aBöB i.V.m. Art. 35 Abs. 3 lit. a aVöB sowie Art. 36 Abs. 2 lit. f aVöB), ohne Beachtung bestimmter Prinzipien des Vergaberechts (z.B. unter Vereinbarung von Kompensationsgeschäften, sog. Offset-Geschäfte). Es bestand keine Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung und zur Veröffentlichung des Zuschlags und es gab keinen Rechtsschutz (GALLI/LEHMANN/RECHSTEINER, Das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz, 1996, N 163; MARCO FETZ, in: Cottier/Oesch, Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht, 2. Aufl., 2007, S. 512). Die im Vergaberecht vorgesehenen Pflichten zur aktiven Information entfielen somit (vgl. dazu unten E. 4.4). Dass alle die Beschaffung von Waffen, Munition oder Kriegsmaterial betreffenden Informationen geheim zu halten waren, ergibt sich indes auch daraus nicht. Im Übrigen weist der EDÖB darauf hin, dass die Bestimmungen des 3. Kapitels aVöB keinen Vertraulichkeitsgrundsatz oder anderweitige Geheimhaltungsvorschriften enthalten hätten. Inwiefern sodann die Informationsschutzverordnung (gültig bis zum 31. Dezember 2023; AS 2007 3401), die gestützt auf das Militärgesetz (MG; SR 510.10) abgeschlossenen Informationsschutzabkommen und die Klassifizierung des streitgegenständlichen Berichts, auf welche die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin in ihren Ausführungen verweisen, für die hier vorzunehmende (systematische) Auslegung von Art. 3 Abs. 1 lit. e aBöB massgebend sein sollen, erschliesst sich nicht. Sie führen jedenfalls nicht dazu, dass Art. 3 Abs. 1 lit. e aBöB als Spezialnorm im Sinne von Art. 4 BGÖ qualifiziert werden muss.

4.4. Wie bereits ausgeführt (vgl. oben E. 3.2), wollte der Bund mit dem aBöB das Verfahren zur Vergabe von öffentlichen Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträgen regeln und transparent gestalten, den Wettbewerb unter den Anbietern und Anbieterinnen stärken sowie den wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel fördern (Art. 1 Abs. 1 lit. a-c aBöB). Zudem wollte er auch die Gleichbehandlung aller Anbieter und Anbieterinnen gewährleisten (Art. 1 Abs. 2 aBöB). Auch wenn das aBöB gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. e für die Beschaffung von Waffen, Munition oder Kriegsmaterial nicht anwendbar war und daher auch die Publikationsvorschriften nicht galten (vgl. TRÜEB/CLAUSEN, in: Oesch/Weber/Zäch, Wettbewerbsrecht II, 2. Aufl. 2021, N. 1 zu Art. 10 BöB; oben E. 4.3), fehlen Anhaltspunkte dafür, dass dieser Bereich vollumfänglich von der mit dem aBöB angestrebten Transparenz ausgenommen werden sollte. Dies ergibt sich auch nicht aus den Erwägungen der Vorinstanz, wonach dem Transparenzgebot bei Vergaben nach dem 3. Kapitel aVöB deutlich weniger Nachachtung verschafft werde, was darauf hindeute, dass der Gesetzgeber der Transparenz bei Rüstungsbeschaffungen aufgrund der nationalen Sicherheit ein geringeres Gewicht und der Geheimhaltung bzw. Vertraulichkeit entsprechend ein höheres Gewicht zugemessen habe. Die Ausnahme der Beschaffung von Waffen, Munition oder Kriegsmaterial aus dem Geltungsbereich des aBöB erlaubte es bloss, namentlich eine vom aBöB abweichende Regelung der Information vorzusehen (vgl. oben E. 4.2.1); so konnten diese Beschaffungen insbesondere einem Verfahren ohne Publikationspflichten unterstellt werden. Jedoch ist in Art. 3 Abs. 1 lit. e aBöB weder eine Aussage zur aktiven Information enthalten noch deren Beschränkung vorgesehen. Ebenso wenig begründet sie ein Verbot, auf Gesuch hin Zugang zu Dokumenten zu gewähren.

4.5. Zusammenfassend ergibt die Auslegung von Art. 3 Abs. 1 lit. e aBöB, dass mit der Ausnahme der Beschaffung von Waffen, Munition oder Kriegsmaterial vom Geltungsbereich des aBöB keine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ vorliegt.

4.6. Im Übrigen zeigt auch ein Blick auf die Botschaft zum BGÖ sowie auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 4 BGÖ, dass das Vorliegen einer Spezialbestimmung nicht leichthin zu bejahen ist (vgl. oben E. 3.1).

4.6.1. In der Botschaft vom 12. Februar 2003 zum Öffentlichkeitsgesetz sind als Beispiele die Schweigepflichtnormen der Sozialversicherungsgesetzgebung, die für die öffentlichen Register über die Rechtsverhältnisse des Privatrechts geltenden Spezialvorschriften, die Bestimmungen bezüglich Geheimhaltung der im Rahmen einer Volksinitiative, eines Referendums oder einer Petition gesammelten Unterschriften, die besonderen Vorschriften für den Vollzug des Übereinkommens von Aarhus, die Sonderbestimmungen zum Bankgeheimnis, Steuergeheimnis, Fabrikationsgeheimnis, Geschäftsgeheimnis, Berufsgeheimnis etc. genannt (BBl 2003, S. 1990).

4.6.2. Aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergibt sich, dass es sich bei Art. 19 Abs. 2 des Revisionsaufsichtsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (RAG; SR 221.302), demzufolge die Aufsichtsbehörde über laufende und abgeschlossene Verfahren nur informiert, wenn dies aus Gründen überwiegender öffentlicher oder privater Interessen erforderlich ist, nicht um eine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ handelt (Urteil 1C_93/2021 vom 6. Mai 2022 E. 3.5 f.).
Auch bei Art. 86 BVG (SR 831.40) betreffend die Schweigepflicht, wonach Personen, die an der Durchführung sowie der Kontrolle oder der Beaufsichtigung der Durchführung des BVG beteiligt sind, gegenüber Dritten Verschwiegenheit zu bewahren haben, handelt es sich gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht um eine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 lit. a BGÖ (**BGE 148 II 16** E. 3.4.3; Urteil 1C_132/2022 vom 20. März 2023 E. 5.3).
Ebenfalls keine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ bildet Art. 10 Abs. 4 i.V.m. Art. 12 des Bundesgesetzes vom 12. Juni 2009 über die Produktesicherheit (PrSG; SR 930.11), wonach die Vollzugsorgane der Schweigepflicht unterstehen, soweit ihre Wahrnehmungen nicht für die Sicherheit von Produkten oder für den Erfahrungsaustausch über sicherheitstechnische Massnahmen bedeutsam sind. Vor gefährlichen Produkten warnen die Vollzugsorgane die Bevölkerung, wenn der Inverkehrbringer nicht oder nicht rechtzeitig wirksame Massnahmen trifft. Ihre Informationen über die Gefährlichkeit bestimmter Produkte und über die getroffenen Massnahmen machen sie öffentlich zugänglich (**BGE 146 II 265** E. 5).
Auch in Art. 62 des Heilmittelgesetzes vom 15. Dezember 2000 (HMG; SR 812.21), wonach die aufgrund dieses Gesetzes gesammelten Daten, an deren Geheimhaltung ein überwiegendes schutzwürdiges Interesse besteht, von der zuständigen Behörde vertraulich zu behandeln sind, sah das Bundesgericht keine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ (Urteil 1C_562/2017 vom 2. Juli 2018 E. 3.2).
Ebenso verneinte das Bundesgericht in Bezug auf die in Art. 44 des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964 (ArG; SR 822.11) geregelte Schweigepflicht das Vorliegen einer Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ, jedenfalls soweit es nicht um besonders schützenswerte Personendaten geht (Urteil 1C_129/2016 vom 14. Februar 2017 E. 2.3.2).

4.6.3. Demgegenüber qualifizierte das Bundesgericht das in Art. 74 des Mehrwertsteuergesetzes vom 12. Juni 2009 (MWSTG; SR 641.20) geregelte Steuergeheimnis als Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 lit. a BGÖ (**BGE 150 II 191** E. 3.4).
Auch bejahte es die Qualifikation von Art. 970 ZGB, in dem die Auskunftserteilung und die Einsichtnahme betreffend das Grundbuch geregelt sind, als Sonderbestimmung im Sinne von Art. 4 lit. b BGÖ (Urteil 1C_278/2023 vom 14. November 2023 E. 2.1).
Ebenso handelt es sich bei Art. 47 Abs. 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG; SR 171.10), demzufolge die Beratungen der Kommissionen vertraulich sind und insbesondere nicht bekannt gegeben wird, wie die einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer Stellung genommen oder abgestimmt haben, um eine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ (Urteil 1C_222/2018 vom 21. März 2019 E. 2.1).

4.7. Nach diesen Erwägungen hat die Vorinstanz Bundesrecht verletzt, indem sie in Bezug auf Art. 3 Abs. 1 lit. e aBöB das Vorliegen einer Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ bejaht hat. Nachdem sie offengelassen hat, ob andere Spezialbestimmungen bestehen und ob die Ausnahmebestimmungen von Art. 7 Abs. 1 lit. a-d, g und h BGÖ Anwendung finden, ist das angefochtene Urteil in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen zur weiteren Prüfung des Zugangsgesuchs. Die Vorinstanz wird namentlich zu untersuchen haben, ob andere Spezialbestimmungen oder Ausnahmebestimmungen erfüllt sind.

5.
Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen und das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. April 2023 aufzuheben. Die Sache ist an dieses zurückzuweisen zur Fortsetzung des Verfahrens. Die Voraussetzungen für ein reformatorisches Urteil des Bundesgerichts (vgl. Art. 107 Abs. 2 BGG) sind nicht erfüllt.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt der Beschwerdeführer als obsiegend, womit für das Verfahren vor Bundesgericht keine Gerichtskosten zu erheben sind (vgl. Art. 66 Abs. 1 und Abs. 4 BGG). Da der Beschwerdeführer nicht anwaltlich vertreten ist, ist ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. April 2023 aufgehoben und die Sache an dieses zurückgewiesen zur Fortsetzung des Verfahrens.

2.
Für das bundesgerichtliche Verfahren werden keine Kosten erhoben und wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 5. März 2025

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

Der Präsident: Haag

Die Gerichtsschreiberin: Dambeck