



Bern, 11. November 2020

**Empfehlung
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes
im Schlichtungsverfahren zwischen**

**X.
(Antragstellerin nach Art. 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ)**

und

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

und

**Y.
(Zugangsgesuchsteller nach Art. 10 BGÖ)**

Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Zugangsgesuchsteller (Journalist, nachfolgend Gesuchsteller) hatte am 14. Juli 2020 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Staatssekretariat für Wirtschaft SECO u.a. eine Liste zu den bewilligten Ausfuhren von besonderen militärischen Gütern für das Jahr 2019 verlangt, jeweils aufgeschlüsselt – entsprechend seinem früheren Zugangsgesuch betreffend eine Liste für die Jahre 2015 bis 2018 – nach Firmenname, entsprechende Kategorie(n) und Gesamtsumme der bewilligten Exporte für das Jahr.
2. Das obgenannte frühere Zugangsgesuch des Gesuchstellers, für welches der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (Beauftragter) eine Empfehlung¹ erlassen hat, unterscheidet sich vom aktuellen Zugangsgesuch einzig in Bezug auf den Zeitraum.
3. Am 25. August 2020 schränkte der Gesuchsteller sein aktuelles Zugangsgesuch dahingehend ein, als dass er nicht mehr Zugang zu allen exportierenden Unternehmen, sondern nur zu einer Liste der Unternehmen ersuchte, deren Exportumfang im Jahr 2019 eine bestimmte Grenze erreichte bzw. diese überschritt. Entsprechend der vom SECO dem Beauftragten zugestellten Unterlagen zeigt sich, dass aufgrund dieser Eingrenzung das SECO anstelle von 23 Unternehmen nur 12 Unternehmen angehört hat, darunter auch die Antragstellerin.
4. Das Zugangsgesuch betrifft besondere militärische Güter. Als solche gelten gemäss Art. 3 Bst. c des Bundesgesetzes über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter (Güterkontrollgesetz, GKG; SR 946.202) Güter, die für militärische Zwecke konzipiert oder abgeändert worden sind, die

¹ [Empfehlung vom 30 April 2020: SECO - Liste Exporteure besondere militärische Güter 2015-2018](#) (besucht am 3. November 2020).



aber weder Waffen, Munition, Sprengmittel noch sonstige Kampf- oder Gefechtsführungsmittel sind, sowie militärische Trainingsflugzeuge mit Aufhängepunkten. Die Güter sind im Anhang 3 der Verordnung über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter (Güterkontrollverordnung GKV; SR 946.202.1) aufgelistet. Der Anhang 3 ist auf der Website des SECO publiziert.² Die Ausfuhr dieser Güter unterliegt einer Bewilligungspflicht durch das SECO. Die Statistik der erteilten Ausfuhrbewilligungen sowie der abgelehnten Ausfuhranträge werden auf der Website des SECO³ anhand folgender Rubriken veröffentlicht: Geschäftsnummer, Bestimmungsland, Güterart, Geschäftstyp, Richtung, Exportkontrollnummer (EKN) und Wert (CHF) sowie bei den abgelehnten Gesuchen zusätzlich die Rubrik Ablehnungsgrund.

5. Mit Schreiben vom 7. September 2020 lud das SECO die Antragstellerin (Unternehmerin) zu einer Stellungnahme gemäss Art. 11 BGÖ ein. Es wies die Antragstellerin daraufhin, dass das Zugangsgesuch in Zusammenhang mit dem Urteil des Bundesgerichtes 1C_222/2018 vom 21. März 2019 und der Berichterstattung der Wochenzeitung WOZ am 16. Juli 2020⁴ stünde. Zum Anhörungsschreiben stellte das SECO der Antragstellerin einen dreiseitigen Fragebogen mit insgesamt 11 Fragen (1; 2, 2a-c; 3, 3a-c sowie 4 und 4a) zu. Für die Antworten waren Kästchen zum Ankreuzen und auch ein freies Feld für Begründungen vorhanden.
6. In Ihrer Stellungnahme vom 17. September 2020 teilte die Antragstellerin dem SECO mit, sie sei mit der beabsichtigten Zugangsgewährung zu den sie betreffenden Informationen nicht einverstanden. Hauptsächlich machte sie das Vorliegen von Geschäftsgeheimnissen geltend.
7. Mit Schreiben vom 28. September 2020 teilte das SECO der Antragstellerin mit, es habe ihre Begründungen für die Nichtveröffentlichung geprüft und sei zum Schluss gekommen, dass diese im Lichte der Rechtsprechung und der Praxis des Beauftragten für die Geltendmachung der Ausnahmegründe nach Art. 7 Abs. 1 Bst. g und Abs. 2 BGÖ kaum ausreichen würden. Vor diesem Hintergrund ziehe das SECO in Betracht, den Zugang zu den gewünschten Informationen zu gewähren. Dabei verwies das SECO die Antragstellerin auf die Empfehlung des Beauftragten vom 30. April 2020⁵, die es seinem Schreiben beigelegt hat.
8. Mit Schreiben vom 14. Oktober 2020 reichte die Antragstellerin beim Beauftragen einen Schlichtungsantrag ein. Mit den Beilagen zugestellt wurde eine Kopie des ausgefüllten SECO-Fragebogens, datiert vom 17. Juli 2020.
9. Der Beauftragte bestätigte mit Schreiben vom 15. Oktober 2020 gegenüber der Antragstellerin den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags das SECO dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
10. Mit Schreiben vom 28. Oktober 2020 teilte der Beauftragte der Antragstellerin und dem SECO mit, dass er das Schlichtungsverfahren schriftlich durchführen werde.
11. Auf die weiteren Ausführungen der Antragstellerin und des SECO sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

² [Rechtliche Grundlagen und Güterlisten \(Anhänge\)](#) (besucht am 4. November 2020).

³ [Statistik erteilte Ausfuhrbewilligungen und abgelehnte Ausfuhranträge](#) (besucht am 4. November 2020).

⁴ "Waffenfabrik Schweiz", WOZ Nr. 29/2020 vom 16. Juli 2020.

⁵ Siehe dazu FN 1.



I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:

A. Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

12. Die Antragstellerin wurden vom SECO nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ angehört. Als betroffene Dritte nahm sie an einem vorangegangenen Verfahren auf Zugang zu amtlichen Dokumenten teil und ist somit zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
13. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.⁶ Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

B. Materielle Erwägungen

14. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.⁷
15. Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Die betroffene Behörde hat die verlangte Auskunft zu erteilen, es sei denn, sie kann nachweisen, dass ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ erfüllt ist, ein besonderer Fall von Art. 8 BGÖ vorliegt oder die Privatsphäre resp. Personendaten (Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 BGÖ) zu schützen sind. Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten obliegt der zuständigen Behörde bzw. der (angehörten) Drittperson. Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.⁸
16. Die Antragstellerin ist mit der beabsichtigten Gewährung des Zugangs zu den verlangten Informationen nicht einverstanden. Hauptsächlich beruft sie sich auf den Schutz des Geschäftsgeheimnisses (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ). Soweit sich die Antragstellerin auf Vertraulichkeitsvereinbarungen stützt, ist festzuhalten, dass dieses Argument allfällige Geschäftsgeheimnisse betrifft, die im Rahmen von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ geprüft werden.⁹ Soweit die Antragstellerin einen Imageschaden im Falle einer Verletzung der Geheimhaltungsklausel befürchtet, wird dies nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1bis Bst. b DSG berücksichtigt.¹⁰
17. Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ entsprechend kann der Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn durch die Bekanntgabe amtlicher Dokumente Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können. Der Begriff „Geschäftsgeheimnis“ ist gesetzlich nicht definiert. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird als Geheimnis jede in Beziehung mit dem betroffenen Geheimnisträger stehende Tatsache qualifiziert, welche

⁶ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.

⁷ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

⁸ Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.2.

⁹ Urteil des BVGer A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 5.5.1.

¹⁰ Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 6.8.



weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist (relative Unbekanntheit), welche der Geheimnisherr geheim halten will (subjektives Geheimhaltungsinteresse) und an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat (objektives Geheimhaltungsinteresse).¹¹

18. Vom Geheimnisbegriff werden jedoch nicht alle Geschäftsinformationen erfasst, 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. Der Gegenstand des Geschäftsgeheimnisses muss geschäftlich relevante Informationen betreffen. Darunter können insbesondere Informationen fallen, die Einkaufs- und Bezugsquellen, Betriebsorganisation, Preiskalkulation, Geschäftsstrategien, Businesspläne sowie Kundenlisten und -beziehungen betreffen und einen betriebswirtschaftlichen oder kaufmännischen Charakter aufweisen. Entscheidend ist, ob diese Informationen Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben können, oder mit anderen Worten, ob diese Informationen bei einer Zugänglichmachung an Dritte Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmung haben. Ein abstraktes Gefährdungsrisiko genügt nicht.¹² Die Verletzung des Geschäftsgeheimnisses muss aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen; eine lediglich denkbare oder (entfernt) mögliche Gefährdung reicht nicht aus. Als Beeinträchtigung kann zudem nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz des Zugangs zum gewünschten amtlichen Dokument wie etwa zusätzliche Arbeit oder unerwünschte öffentliche Aufmerksamkeit gelten. Die drohende Verletzung muss gewichtig und ernsthaft sein.¹³ Von einem berechtigten Geheimhaltungsinteresse kann dann nicht gesprochen werden, wenn die privaten Interessen im Widerspruch zur Rechtsordnung stehen.¹⁴ Schliesslich ist das Verhältnismässigkeitsgebot zu beachten: Erweist sich eine Beschränkung als gerechtfertigt, soll die Behörde hierfür die möglichst mildeste, das Öffentlichkeitsprinzip am wenigsten beeinträchtigende Form wählen.¹⁵
19. Da es sich beim Geschäftsgeheimnis um ein privates Interesse handelt, hat der Geheimnisherr der Behörde konkret und detailliert darzulegen, weshalb es sich um schützenswerte Geschäftsinformationen handelt. Die für die Bearbeitung des Zugangsgesuches zuständige Behörde hat im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob die vom Geheimnisherr geltend gemachten Geheimnisse vorliegen, wobei die allgemeine Aussage eines Unternehmens, dass dies der Fall sei, nicht ausreicht. Auch darf die Behörde sich nicht bloss der Stellungnahme des Unternehmens anschliessen, sondern muss vielmehr selbstständig einschätzen, ob ein berechtigtes Interesse am Schutz der Geschäftsinformationen besteht.¹⁶
20. Soweit sich die Antragstellerin auf Vertraulichkeitsvereinbarungen beruft, ist das subjektive Geheimhaltungsinteresse erstellt. Aus einer allenfalls bestehenden Vereinbarung lassen sich indessen noch keine bestehenden Geschäftsgeheimnisse ableiten. Darüber hinaus ist jedoch im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob das objektive Geheimhaltungsinteresse gegeben ist.¹⁷ Bis anhin wurde dies von der Antragstellerin nicht hinreichend dargelegt. Allfällige Dokumente, welche dies belegen, wären der Behörde nachzureichen (siehe nachfolgend Ziffer 39).

¹¹ Urteil des BGer 1C_665/2017 vom 16. Januar 2019 E. 3.3.

¹² Urteil des BGer 1C_665/2017 vom 16. Januar 2019 E. 3.3; Urteil des BVerger A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 7.4.

¹³ Urteil des BVerger A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.2.

¹⁴ SCHOCH, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München 2016, § 6 Rz 96ff.

¹⁵ Urteil des BVerger A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.2.

¹⁶ Urteil des BVerger A-6-2015 vom 26. Juli 2017 E. 4.5.1.2.

¹⁷ Urteil des BVerger A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 5.5.1.



21. Die Antragstellerin wendet im SECO-Fragebogen ein, es sei nicht öffentlich bekannt, dass sie im Bereich der besonderen militärischen Güter tätig sei. Sie begründet die Nichtveröffentlichung der verlangten Informationen mit dem Hinweis auf "Konkurrenz" und "Geheimhaltung" und "Vertraulichkeit". Weiter erklärt sie, dass eine Veröffentlichung der Informationen ihr schaden würde. Die Konkurrenz könnte einen Vorteil daraus ziehen, wenn sie erfahren würden, in welchem Land Projekte realisiert und welche Produkte eingesetzt würden. Sie würde so einen Wettbewerbsnachteil erleiden und einen Vorteil einer Firma verlieren, die in einem politisch stabilen System zu Hause sei. Als ernsthafte Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung verweist sie auf den Vertrauensverlust. In Ihrem Brief vom 17. September 2020 erklärt sie gegenüber dem SECO sie produziere und exportiere Produkte, die ausschliesslich in kritischen Infrastrukturbauten verwendet würden. Standort und Existenz dieser Anlagen seien ausschliesslich vertraulich. Die Veröffentlichung der verlangten Informationen könnte einen Vertrauensbruch und die Reputation, die auf der langjährigen Marktteilnahme basiere, zerstören.
22. Der Name des Unternehmens und die Kategorie der besonderen militärischen Güter können nicht als Geschäftsgeheimnisse gelten. Es ist schwer nachvollziehbar, wie ein Unternehmen seine Rolle als Exporteur und seine Produktpalette geheim halten will, zumal die Antragstellerin ihre Produkte öffentlich potentiellen Kunden anbietet, weshalb der Namen des Unternehmens sowie die Kategorie der besonderen militärischen Güter nicht als Geschäftsgeheimnis gelten können.¹⁸ Letztlich ist zu berücksichtigen, dass diese Güter legal mittels Exportbewilligung verkauft werden. Somit ist das Kriterium der relativen Unbekanntheit nach Meinung des Beauftragten nicht überzeugend dargelegt worden.
23. Beim Kundenkreis eines Unternehmens kann es sich zwar grundsätzlich um ein Geschäftsgeheimnis handeln.¹⁹ Vorliegend ersuchte der Gesuchsteller nicht um Zugang zur konkreten Kundenliste eines Unternehmens. Als Kunde ist vielmehr nicht ein Unternehmen, sondern ein Land gemeint. Dieses ist bereits mit den Statistiken des SECO veröffentlicht. Somit kann bereits jetzt eingesehen werden, in welches Land wie viele besondere militärische Güter einer bestimmten Kategorie aus der Schweiz exportiert werden, was bisher offensichtlich keine Beeinträchtigung bereitet hat.²⁰ Auch ist es schon heute möglich, potentielle Kunden von besonderen militärischen Gütern in diesen Ländern bzw. auf Messen gezielt zu kontaktieren.²¹ Durch die gewünschte Liste wird lediglich zusätzlich bekannt, welches Unternehmen, welche Güter einer Kategorie ausführt, nicht jedoch der einzelne Wert.
24. Weiter ist fraglich, ob der Anteil am Gesamtexport ein Geschäftsgeheimnis darstellt. Zum einen will der Gesuchsteller nicht den Anteil an den einzelnen Kategorien erfahren, sondern der Gesamtwert eines Antragstellers am Export. Zum andern ist zu berücksichtigen, dass dieser internationale Markt nicht mit einem offenen Markt gleichzusetzen ist. Er ist vielmehr stark reguliert und auch von politischen Interessen geprägt. Die Geschäftsbeziehungen sind somit behördlich kontrolliert und die Rahmenbedingungen von Exportland zu Exportland resp. Importland zu Importland verschieden. In einem Entscheid des Bundesverwaltungsgerichtes²² wurde in diesem Zusammenhang festgehalten: „Wirtschaftlich interessant sind sodann nicht primär die Namen der einzelnen Kunden, sondern die Geschäftsbeziehungen, das heisst die Kenntnisse über die Voraussetzungen, die einen Kunden an ein Unternehmen binden, etwa Informationen über spezifische Bedürfnisse, Beziehungen, Gepflogenheiten sowie interne

¹⁸ Vgl. dazu auch Empfehlung EDÖB vom 11. August 2016: SECO / Kriegsmaterialexporteure, Ziffer 35.

¹⁹ Urteil des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 6.3.

²⁰ Empfehlung EDÖB vom 11. August 2016: SECO / Kriegsmaterialexporteure Ziffer 27.

²¹ Empfehlung EDÖB vom 11. August 2016: SECO / Kriegsmaterialexporteure Ziffer 37.

²² Urteil des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 6.3.



Zuständigkeiten und Abläufe. [Es ist] zudem davon auszugehen, dass die vom Beschwerdeführer verlangten Informationen – wenn überhaupt – nur Rückschlüsse darauf zuliessen, welche Länder welche konkreten [...] importieren, wohingegen bereits öffentlich bekannt ist, welche Kategorien [...] sie aus der Schweiz einführen.“ Es ist nach Ansicht des Beauftragten somit nicht hinreichend erstellt, wonach das blosses Wissen über Anteile am Gesamtexport der Konkurrenz betroffener Unternehmen Wettbewerbsvorteile verschaffen könnte, die mit einem ernsthaften Schadensrisiko verbunden wären. Letztlich ist entscheidend, ob konkret ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung der Informationen haben (objektives Geheimhaltungsinteresse), mithin ein ernsthaftes Schadensrisiko besteht.

25. Da die Geschäftsbedingungen behördlich kontrolliert und die Rahmenbedingungen von Exportland zu Exportland resp. von Importland zu Importland verschieden sind und dieses Geschäftsfeld eine komplexen Materie darstellt, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine erhöhte Begründungsdichte zu verlangen.²³ Die von der Antragstellerin bis anhin geltend gemachten Ausführungen sind lediglich allgemeiner und hypothetischer Natur. So konnte sie bisher weder im SECO-Fragebogen noch in ihrem Schreiben an das SECO und auch nicht im Schlichtungsantrag an den Beauftragten mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte überzeugend darlegen, inwiefern die Bekanntgabe der strittigen Informationen ihren Konkurrenten einen wesentlichen Vorteil verschafft, mithin welche konkrete Wettbewerbsverzerrung zu erwarten ist. Es fehlt daher am ernsthaften Schadensrisiko und damit auch am objektiven Geheimhaltungsinteresse.
26. *Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Antragstellerin bisher nicht hinreichend belegt hat, dass mit der Offenlegung ihres Namens, der Kategorien der besonderen militärischen Güter und ihrem Anteil am Gesamtexport pro Jahr Geschäftsgeheimnisse nach Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ offenbart würden, weshalb die Ausnahmenorm nicht Anwendung findet.*
27. Die Antragstellerin macht schliesslich einen Imageschaden geltend. Sie befürchtet, bei einer Nichteinhaltung der Geheimhaltung werde die Reputation, die auf einer langjährigen Marktteilnahme bestehe, zerstört.
28. Diesbezüglich ist der Schutz der Privatsphäre im Sinne von Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 Abs. 2 BGÖ und Art. 19 Abs. 1bis DSG einschlägig. Eine Anonymisierung der Personendaten gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ fällt ausser Betracht, da der Gesuchsteller um die Offenlegung von Personendaten der Antragstellerin ersucht. Daher ist das Zugangsgesuch nach den Vorschriften des Datenschutzgesetzes über die Bekanntgabe der Personendaten durch Bundesorgane zu beurteilen (Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 DSG).²⁴
29. Relevant ist vorliegend Art. 19 Abs. 1bis DSG. Demnach dürfen im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit Bundesorgane von Amtes wegen (aktive Information) oder gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz (passive Information) Personendaten auch dann bekannt geben, wenn damit eine Beeinträchtigung der Privatsphäre der betroffenen Person verbunden ist. Dies unter der Voraussetzung, dass erstens die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und zweitens an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b).
30. Die erste Voraussetzung ergibt sich bereits aus der Definition des amtlichen Dokuments nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ.²⁵ Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Interessenabwägung zwischen den privaten Interessen der betroffenen Person am Schutz ihrer Privatsphäre und

²³ Urteil des BVGer A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 3.3.

²⁴ BBI 2003 2016.

²⁵ BVGE 2011/52 E. 7.1.1.



dem öffentlichen Interesse am Zugang zum amtlichen Dokument (und den darin enthaltenen Personendaten).²⁶ Nach Art. 6 Abs. 2 VBGÖ kann das öffentliche Interesse am Zugang namentlich dann überwiegen, wenn die Zugänglichmachung einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit dient, insbesondere aufgrund besonderer Vorkommnisse (Bst. a), wenn die Zugänglichmachung dem Schutz spezifischer öffentlicher Interessen dient, insbesondere dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit (Bst. b), oder wenn die Person, deren Privatsphäre durch die Zugänglichmachung beeinträchtigt werden könnte, zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung steht, aus der ihr bedeutende Vorteile erwachsen (Bst. c).

31. Hinsichtlich der öffentlichen Interessen ist zu beachten, dass dem Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung bereits per se Gewicht zu kommt.²⁷ Der Öffentlichkeitsgrundsatz dient der Transparenz der Verwaltung, soll das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern und stellt ein zusätzliches, unmittelbares Instrument zur Kontrolle der Verwaltung durch die Bürgerinnen und Bürger dar (Art. 1 BGÖ). Weiter stärkt die Bekanntgabe der verlangten Informationen die Glaubwürdigkeit der Kontrolltätigkeit der Behörde.²⁸
32. Die Bewilligungsabhängigkeit des Exportes und das damit einhergehende Verwaltungsermessen bergen Risiken mit Blick auf die Rechtmässigkeit des Vollzugs. Um diesbezüglichen Verdachtsmomenten oder Spekulationen entgegenzuwirken, liegt es im Interesse der Öffentlichkeit und damit auch der Verwaltung, dass so transparent wie möglich über die erteilten Bewilligungen informiert wird. Dies gerade auch mit Blick auf die besonderen staatlichen Interessen, welche die Beschaffung von militärischen Gütern prägen.²⁹ Dass der Export von solchen Gütern in bestimmte Länder nicht unumstritten ist, zeigt sich an der aktuellen Medienberichterstattung³⁰ und den parlamentarischen Eingaben.³¹ Schliesslich kann die Transparenz dazu beitragen, allfällige falsche Annahmen – etwa bezüglich Waffenlieferungen in Kriegsgebiete – zu korrigieren.³² Es kann daher von einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. a VBGÖ ausgegangen werden. Weiter ist beachtlich, dass der Export besonderer militärischer Güter im Gegensatz zum Export von anderen Gütern einer Bewilligungspflicht unterliegt. Damit bringt der Gesetzgeber zum Ausdruck, solche Exporte nur unter dem Vorbehalt einer behördlichen Prüfung zuzulassen. So wird aufgezeigt, dass ein besonderes öffentliches Interesse an solchen Gütern und deren Exportkontrolle besteht. Zudem erwächst den Exporteuren aufgrund der Bewilligung ein wirtschaftlicher Vorteil. Die Bewilligung erlaubt ihnen Güter zu exportieren, deren Export ohne solche verboten wäre. Somit ist auch von einem besonderen öffentlichen Interesse gemäss Art. 6 Abs. 2 Bst. c VBGÖ auszugehen.³³
33. Dem öffentlichen Interesse am Zugang sind die privaten Interessen der Unternehmen an der Geheimhaltung entgegenzusetzen. Die Gewichtung der privaten Interessen hat insbesondere

²⁶ Urteil BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 7.

²⁷ BBI 2003 1973f.; Urteile BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 8.4.4.

²⁸ Empfehlung EDÖB vom 11. Februar 2020: BLV / Pelzdeklaration, Ziffer 30.

²⁹ Empfehlung EDÖB vom 11. August 2016: SECO / Kriegsmaterialexporteure, Ziffer 43.

³⁰ <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/aussenpolitik/aussenwirtschaftspolitik/kriegsmaterialausfuhr/waffen-menschenrechte> , <https://www.nzz.ch/schweiz/kriegsmaterialexporte-nehmen-zu-ld.1515485> (besucht am 4. November 2020); "Waffenfabrik Schweiz", WOZ Nr. 29/2020 vom 16. Juli 2020.

³¹ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sik-s-2019-02-12.aspx> (besucht am 4. November 2020).

³² Urteil des BGer 1C_222/2018 vom 21. März 2019 E. 5.3.2.

³³ Vgl. dazu auch Empfehlung EDÖB vom 11. August 2016: SECO / Kriegsmaterialexporteure, Ziffer 43.



anhand der Art der in Frage stehenden Daten, der Funktion bzw. Stellung der betroffenen Person sowie möglicher Konsequenzen der Bekanntgabe zu erfolgen.³⁴

34. Bei der Prüfung des privaten Interesses ist Folgendes beachtlich: Der Name der Antragstellerin, ein Unternehmen, zählt nicht zur Kategorie der besonders schützenswerten Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSG, deren Geheimhaltung ein höheres Gewicht zukommt. Weiter ist die Antragstellerin eine juristische Personen, bei welchen die Schutzbedürftigkeit von Personendaten naturgemäss geringer ist als bei natürlichen Personen.³⁵
35. Nicht jede Bekanntgabe von Personendaten führt zu einer Beeinträchtigung der Privatsphäre. Geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenzen reichen nicht aus, um ein überwiegendes privates Interesse geltend zu machen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts muss als Konsequenz der Bekanntgabe der Personendaten eine ernsthafte Schädigung der Privatsphäre mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten. Dabei 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, weil ansonsten der mit dem Öffentlichkeitsgesetz vollzogene Paradigmenwechsel ausgehöhlt würde.³⁶
36. Insofern die Antragstellerin befürchten mag, die Informationen würden nicht entsprechend interpretiert, kann dies jedoch der Offenlegung nicht entgegenstehen. Die Interpretation der Informationen ist der Öffentlichkeit überlassen. Hingegen kann die Antragstellerin ihre Positionen in allfällig öffentlichen Diskussionen oder Stellungnahmen darlegen.³⁷
37. Zwar könnte es infolge der Offenlegung möglich sein, dass diese für die Antragsteller kurzfristig unangenehme Folgen haben kann, etwa in Form einer vorübergehend höheren Medienpräsenz. Dies allein reicht aber nicht aus, um den Zugang zu verweigern. In Bezug auf den Imageverlust ist anzumerken, dass die Güter kontrolliert über Bewilligungen exportiert werden, nach Vorgaben der entsprechenden Gesetzgebung. Letztlich beruht diese Geschäftstätigkeit auf einem freien bewussten unternehmerischen Entscheid.³⁸ Darüber hinaus hält die Rechtsprechung im Zusammenhang mit einem Imageschaden fest, dass die Namen der Unternehmen, die militärische Güter aus der Schweiz exportieren, den interessierten Kreisen weitestgehend bekannt sein oder namentlich über das Internet leicht zu eruieren sein dürften. Mit (zusätzlichen) ernsthaften Reputationsschäden sei daher kaum zu rechnen.³⁹ Schliesslich sind insgesamt die Ausführungen der Antragstellerin zur Beeinträchtigung des eigenen Persönlichkeitsschutzes allgemeiner und hypothetischer Natur. So hat sie bis anhin nicht mit der von der Rechtsprechung erforderlichen Begründungsdichte aufgezeigt, dass die Offenlegung ihrer Namen, der Kategorien der ausgeführten Güter und der Höhe der Gesamtausfuhr zusammen mit den bereits bekannten Informationen eine ernsthafte Schädigung ihrer Persönlichkeit verursachen könnte.
38. *Zusammenfassend ergibt die Interessenabwägung nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ bzw. Art. 19 Abs. 1 bis DSG und Art. 6 Abs. 1 Bst. a und c VBGÖ nach Ansicht des Beauftragten, dass an der Bekanntgabe der streitgegenständlichen Informationen ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.*

³⁴ Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.3.

³⁵ Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 8.6.2.

³⁶ Urteil BGer 1C_14/2016 vom 23. Juni 2016, E. 3.4.

³⁷ Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 8.6.2.

³⁸ Urteil des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018, E. 7.4.

³⁹ Urteil des BGer 1C_222/2018 vom 21. März 2019 E. 5.3.2.



39. Abschliessend ist anzumerken, dass es der Antragstellerin unbenommen ist, im Rahmen des allenfalls auf die Empfehlung folgenden Verfügungsverfahrens die Wirksamkeit des angerufenen Ausnahmegrundes von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ mit der von der Rechtsprechung erforderlichen Begründungsdichte aufzuzeigen bzw. darzulegen, inwiefern durch die Offenlegung von Informationen die Privatsphäre des Unternehmens gefährdet ist (Art. 7 Abs. 2 BGÖ).

II. Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte:

40. Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO gewährt den Zugang zu den Informationen der Antragstellerin, die in der Liste betreffend die bewilligte Ausfuhr besonderer militärischer Güter in den Jahren 2019 enthalten sind, entsprechend dem Zugangsgesuch des Gesuchstellers (siehe Ziffer 1).
41. Die Antragsteller und der Zugangsgesuchsteller können innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim SECO den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
42. Das SECO erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
43. Das SECO erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
44. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten werden die Namen des Gesuchstellers und der Antragsteller anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
45. Die Empfehlung wird eröffnet:
- Einschreiben mit Rückschein (R) teilweise anonymisiert
X. Antragstellerin
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
3003 Bern
 - Einschreiben mit Rückschein (R) teilweise anonymisiert
Y. Zugangsgesuchsteller

Adrian Lobsiger