



Bern, 30. April 2020

## Empfehlung

### nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes im Schlichtungsverfahren zwischen

A. \_\_\_\_, vertreten durch AA. \_\_\_\_<sup>1</sup>

B. \_\_\_\_

C. \_\_\_\_, vertr. durch AB. \_\_\_\_

D. \_\_\_\_

E. \_\_\_\_

F. \_\_\_\_, vertr. durch AC. \_\_\_\_

G. \_\_\_\_

H. \_\_\_\_, vertr. durch AD. \_\_\_\_

I. \_\_\_\_

J. \_\_\_\_

K. \_\_\_\_

L. \_\_\_\_, vertr. durch AE. \_\_\_\_

M. \_\_\_\_, vertr. durch AF. \_\_\_\_

N. \_\_\_\_

O. \_\_\_\_, vertr. durch AG. \_\_\_\_

P. \_\_\_\_, vertr. durch AH. \_\_\_\_

Q. \_\_\_\_

R. \_\_\_\_

(Antragsteller nach Art. 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ)

und

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

und

X. \_\_\_\_

(Zugangsgesuchsteller nach Art. 10 BGÖ)

<sup>1</sup> Empfehlung in französischer Sprache.



## I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Zugangsgesuchsteller (Journalist, nachfolgend Gesuchsteller) hat am 24. Mai 2019 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Staatssekretariat für Wirtschaft SECO eine Liste zu den bewilligten Ausfuhren von Kriegsmaterial verlangt. Er formulierte sein Gesuch wie folgt:
  - „Ich hätte gerne eine Liste von sämtlichen Antragstellern, die in den Jahren 2015 bis 2018 ein Gesuch zur Ausfuhr von Kriegsmaterial bewilligt erhalten haben.
  - Bitte schlüsseln Sie auf der entsprechenden Liste auf, welche Kategorien (KM1-KM22) das jeweilige Gesuch in den Jahren 2015-2018 betrifft.
  - Bitte schlüsseln Sie auf der Grundlage dieser Liste auf, wie hoch der Wert jedes einzelnen Antragstellers insgesamt ist im Bereich der Kriegsmaterialausfuhr in den Jahren 2015-2018. (Also nicht der Wert jedes einzelnen bewilligten Gesuches, sondern der Gesamtwert pro Antragsteller).“
2. Als Kriegsmaterial gelten gemäss Artikel 5 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG; SR 514.51) Waffen, Waffensysteme, Munition sowie militärische Sprengmittel und gemäss Bst. b Ausrüstungsgegenstände, die spezifisch für den Kampfeinsatz oder für die Gefechtsführung konzipiert oder abgeändert worden sind und die in der Regel für zivile Zwecke nicht verwendet werden. Nach Abs. 2 gelten als Kriegsmaterial zudem Einzelteile und Baugruppen, auch teilweise bearbeitete, sofern erkennbar ist, dass diese Teile in derselben Ausführung nicht auch für zivile Zwecke verwendbar sind. Die Güter sind im Anhang zur Verordnung über das Kriegsmaterial (KGV, Kriegsmaterialverordnung; SR 514.511) aufgelistet. Die Ausfuhr dieser Güter unterliegt einer Bewilligungspflicht durch das SECO. Dieses veröffentlicht auf seiner Website<sup>2</sup> Statistiken zu den effektiven Ausfuhren von Kriegsmaterial. So enthält bspw. die Tabelle „Ausfuhren nach Kategorie pro Endempfängerstaat“ folgende Spalten: Kontinent, Land, Gesamtwert Total und Gesamtwert je Kategorie (KM1-KM22).
3. In der Empfehlung vom 11. August 2016<sup>3</sup> befasste sich der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (Beauftragter) bereits materiell mit einem Gesuch, in welchem eine Liste zur Ausfuhr von Kriegsmaterial für das Jahr 2014, aufgeschlüsselt nach Kategorien (KM1-KM22) und dem Gesamtwert der Ausfuhren pro Antragsteller Streitgegenstand war. Das SECO verweigerte mit Verfügung vom 31. August 2016 den Zugang zu den gewünschten Informationen. Mit Urteil A-6108/2016 vom 28. März 2018 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde gut, hob die angefochtene Verfügung auf und wies die Angelegenheit zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an das SECO zurück. Dagegen reichte das Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF beim Bundesgericht Beschwerde ein. Mit Urteil 1C\_222/2018 vom 21. März 2019 wies das Gericht die Beschwerde ab und stützte im Ergebnis den Rückweisungsentscheid des Bundesverwaltungsgerichtes. Es wies das SECO an, gestützt auf das Ergebnis der Anhörung neu zu beurteilen, ob und inwieweit Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ (Offenbarung von Geschäftsgeheimnissen) und Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 BGÖ (Schutz der Privatsphäre und von Personendaten Dritter) i.V.m. Art. 19 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) (Bekanntgabe von Personendaten) dem Zugangsgesuch entgegenstehen.

<sup>2</sup> [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik\\_Wirtschaftliche\\_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/ruestungskontrolle-und-ruestungskontrollpolitik--bwrp-/zahlen-und-statistiken0.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/ruestungskontrolle-und-ruestungskontrollpolitik--bwrp-/zahlen-und-statistiken0.html) (besucht am 29. April 2020).

<sup>3</sup> [Empfehlung EDÖB vom 16. August 2016: SECO / Kriegsmaterialexporture.](#)



4. Der vorerwähnten Empfehlung sowie den zwei Urteilen lag ein Zugangsgesuch zugrunde, mit dem im Wesentlichen die gleichen Informationen, allerdings nur für das Jahr 2014, verlangt wurden. Beim jetzt zum beurteilenden Gesuch wird eine Liste für die bewilligte Kriegsmaterialausfuhr für die Jahre 2015-2018, aufgeschlüsselt nach den Kategorien (KM1-KM22) und dem Gesamtwert der Ausfuhren pro Antragsteller begehrt. Dazu nahm das SECO am 29. Mai 2019 Stellung und teilte dem Gesuchsteller mit, es werde entsprechend der vorerwähnten Rechtsprechung zunächst eine Anhörung nach Art. 11 BGÖ durchführen. Nach der Anhörung von rund 200 betroffenen Drittpersonen werde es zur Frage der Zugänglichmachung der sie betreffenden Informationen Stellung nehmen. Gleichzeitig kündigte das SECO dem Gesuchsteller die voraussichtlich zu erwartende Gebühr für die Bearbeitung des Zugangsgesuches an. Der Gesuchsteller war mit der Gebührenankündigung nicht einverstanden und reichte am 11. Juni 2019 einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Anlässlich der Schlichtungssitzung vom 5. Juli 2019 einigten sich das SECO und der Gesuchsteller in dieser Gebührenfrage.
5. Aus den Unterlagen des SECO (siehe nachfolgend Ziffer 9) ist ersichtlich, dass es bei den betroffenen Exporteuren eine Anhörung durchgeführt und diese dabei auf das Urteil des Bundesgerichts 1C\_222/2018 vom 21. März 2019 hingewiesen hat. Für die Anhörung stellte es ihnen 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. Mit Schreiben vom 4. November 2019 teilte das SECO den betroffenen Exporteuren das Ergebnis der Anhörung mit. Demnach sei es nach der Prüfung der eingegangenen Begründungen zum Schluss gekommen, dass die Argumente im Lichte der gerichtlichen Praxis und jener des Beauftragten für eine Geltendmachung der Ausnahmen nach Art. 7 Abs. 1 Bst. g und Art. 7 Abs. 2 BGÖ kaum ausreichen würden, weshalb es in Betracht ziehe, die gewünschten Informationen zu veröffentlichen.
7. In der Folge haben 18 der 194 angehörten Unternehmen gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ Schlichtungsanträge beim Beauftragten eingereicht, deren Eingang dieser umgehend bestätigte.
8. Nach Ablauf der gesetzlichen Frist für die Einreichung eines Schlichtungsantrages (Art. 13 Abs. 2 BGÖ), orientierte der Beauftragte das SECO über die 18 eingegangenen Schlichtungsanträge und forderte es dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
9. Mit Schreiben vom 11. Dezember 2019 äusserte sich das SECO zu den vorgenommenen Anhörungen und reichte die Verfahrensakten ein. Daraus und aus seiner Stellungnahme an die betroffenen Unternehmen ist erkennbar, dass es den Zugang zu den verlangten Informationen weiterhin in Betracht zieht. Gemäss SECO haben 123 von 194 angehörten Drittpersonen der Herausgabe der verlangten Informationen zugestimmt bzw. keine Antwort geliefert, während 69 mit der beabsichtigten Zugangsgewährung des SECO nicht einverstanden waren.
10. In der Folge teilte der Beauftragte den Antragstellern mit, schon aufgrund der Anzahl der eingereichten Schlichtungsanträge und der Komplexität der Materie erfordere das Verfahren eine besonders aufwändige Bearbeitung durch den Beauftragten (Art. 12a Abs. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsgesetz der Verwaltung, Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31). Somit werde er dieses schriftlich durchführen.
11. Auf die weiteren Ausführungen der Antragsteller und des SECO sowie auf die eingereichten



Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

## **II. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:**

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

12. Die 18 Schlichtungsanträge richten sich gegen ein Zugangsgesuch, das eine Liste mit den Namen aller Exporteure verlangt, die in den Jahren 2015 – 2018 ein Gesuch zur Ausfuhr von Kriegsmaterial bewilligt erhalten haben. Die Antragsteller wurden vom SECO nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ angehört. Als betroffene Dritte nahmen sie an einem vorangegangenen Verfahren auf Zugang zu amtlichen Dokumenten teil und sind somit zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Die Schlichtungsanträge wurden formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
13. Die Schlichtungsanträge betreffen denselben Gegenstand und dasselbe Zugangsgesuch. Auch das SECO behandelte bereits den diesen zugrundeliegenden Sachverhalt und die Anhörung gemeinsam, weshalb es sich rechtfertigt, diese 18 Schlichtungsverfahren zu vereinigen und in einer gemeinsamen Empfehlung zu erledigen.
14. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.<sup>4</sup> 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**

15. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.<sup>5</sup>
16. Einzelne Antragsteller, die anwaltlich vertreten sind, machen vorweg im Schlichtungsverfahren geltend, sie könnten ihre Rechte nicht vollumfänglich wahren, wenn sie das, was der Geheimhaltung unterliege, dem EDÖB vorlegen müssten und der Journalist am Schlichtungsverfahren ebenfalls beteiligt sei. So beantragten sie für den Fall, dass der Beauftragte nicht bereits aufgrund der materiellen Ausführungen der Antragsteller zum Schluss komme, dass ein Geschäftsgeheimnis gefährdet sein könnte, und er weitere Informationen einfordere, das Schlichtungsverfahren einzeln und unter strikter Wahrung der Geheimhaltungsinteressen durchzuführen. Unter diesen Umständen würde sich allenfalls ein konferenzielles Verfahren einzig mit der Beteiligung der Antragsteller und dem SECO aufdrängen. Vorbehalte gegenüber dem SECO beständen keine, da die Antragsteller stets bemüht gewesen seien, ein korrektes und offenes Verhältnis mit der Bewilligungsbehörde zu führen.
17. Das Schlichtungsverfahren ist ein informelles Verfahren, welches nicht mit einer Verfügung, sondern mit einer die Parteien nicht bindenden Empfehlung endet. Die Festlegung dieses Verfahrens obliegt im Einzelnen dem Beauftragten. Er kann dasjenige Verfahren wählen, das

<sup>4</sup> Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBI 2003 1963 (zitiert BBI 2003), BBI 2003 2024.

<sup>5</sup> GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.



dem Einzelfall am angemessensten ist. Es besteht kein Anspruch auf die Durchführung eines konferenziellen Schlichtungsverfahrens.<sup>6</sup>

18. Konkret teilte der Beauftragte den Antragstellern nach Einreichung ihrer Schlichtungsanträge mit, das Verfahren erfordere aufgrund der Anzahl eingegangener Schlichtungsanträge und der Komplexität der Materie eine besonders aufwändige Bearbeitung durch den Beauftragten und er werde dieses schriftlich durchführen. In diesem Stadium des Verfahrens hatten die Antragsteller bereits bei der Anhörung durch das SECO Gelegenheit gehabt, ausführlich zur Sache Stellung zu nehmen. Der Fragebogen des SECO war im Sinne einer Hilfestellung so ausgestaltet, dass nicht nur Fragen beantwortet, sondern den Antragstellern zusätzlich Raum zur Verfügung stand, in welchem sie ihre Standpunkte im Einzelnen darlegen konnten. Weiter hatten die Antragsteller die Möglichkeit, sich zusätzlich in ihren Schlichtungsanträgen schriftlich umfassend zu den Gründen zu äussern, die gegen eine Zugangsgewährung sprechen.<sup>7</sup> Demzufolge ist nicht ersichtlich, inwiefern die Antragsteller ihre Rechte im Zugangs- und Schlichtungsverfahren nicht vollumfänglich wahren konnten.
19. Es besteht kein Anspruch auf eine zusätzliche Anhörung.<sup>8</sup> Da der Beauftragte und seine Mitarbeiter dem Amtsgeheimnis im gleichen Ausmass unterstehen wie die Behörde, in deren amtliche Dokumente Einsicht genommen werden will (Art. 20 Abs. 2 BGÖ), versteht es sich von selbst, dass der Beauftragte während des Verfahrens oder in der Empfehlung keine Informationen bekannt gibt, welche die Behörde oder die angehörte Drittperson nicht offenlegen möchten bzw. welche als solche Gegenstand des Verfahrens sind (Art. 13 Abs. 2 VBGÖ).<sup>9</sup>
20. Insoweit einzelne Antragsteller erklären, das Gesuch des Journalisten führe zu einem eigentlichen „Fischen nach Namen und Zahlen“, ist anzumerken, dass umfangreiche Gesuche nicht per se unzulässig sind.<sup>10</sup> Das vorliegende Gesuch ist hinreichend präzise formuliert und das SECO konnte die verlangten Informationen eruieren. Deshalb sind die Anforderungen eines Zugangsgesuches nach Öffentlichkeitsgesetz erfüllt.
21. Die Argumentation einzelner Antragsteller, der Gesuchsteller habe die Empfehlung des Beauftragten vom 11. August 2016 nicht weiter bestritten, womit „klargestellt [ist], dass er keinen Anspruch auf eine demokratische Kontrolle erheb[t]“, ist für den Beauftragten nicht nachvollziehbar.<sup>11</sup>  
Ausserdem war die besagte Empfehlung Gegenstand zweier Urteile mit Rückweisungsentscheiden zur Durchführung einer Anhörung. Letztlich ist vorliegend ein neues Zugangsgesuch zu beurteilen.
22. Ein einzelner Antragsteller wendet ein, der Gesuchsteller „möchte vorliegend Einsicht in Zahlen, die weit über das hinausgehen, was aufgrund der publizierten Zahlen eruiert werden kann. [...] Für die Öffentlichkeit uninteressant und die Reputation eines Landes wichtig ist, wie hoch die Ausgaben der Armee und Verteidigung einzelner Länder insgesamt sind und wieviel Geld für welche Kategorie von Rüstungsgüter ausgegeben wird. Diese Zahlen werden, soweit es um Exporte geht, vom SECO publiziert.“ Dazu ist festzuhalten, dass die vom SECO publizierten Informationen nicht vollständig dem Begehren des Gesuchstellers entsprechen. Somit tritt diese aktive Information des SECO nicht anstelle des Anspruches gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ weshalb

<sup>6</sup> Eingehende Ausführungen zum Schlichtungsverfahren siehe Urteil BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 4.1.3.2 ff.

<sup>7</sup> Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 4.1.3.

<sup>8</sup> Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 4.1.4.

<sup>9</sup> BHEND/SCHNEIDER, Basler Kommentar zum Öffentlichkeitsgesetz (zit. BSK BGÖ), 3. Aufl., Basel 2014, Art. 13 N 23; SCHWEGLER, BSK BGÖ, Art. 20 N 31ff.

<sup>10</sup> Urteil des BGer 1C\_155/2017 vom 17. Juli 2017 E. 2.5f.

<sup>11</sup> Empfehlung EDÖB vom 11. August 2016: SECO / Kriegsmaterialexporteure, Ziffer 38 und 39.



sich der Zugang zur verlangten Liste einzig nach den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes beurteilt.<sup>12</sup>

23. 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.<sup>13</sup>
24. Vereinzelt erklärten die Antragsteller, die Offenlegung von Geheimnissen ausländischer Regierungen durch Schweizer Behörden könnte die aussenpolitischen Interessen und insbesondere die internationalen Beziehungen der Schweiz zu den betreffenden Regierungen stark beeinträchtigen. Durch die Veröffentlichung der verlangten Informationen „würden aussenpolitische Interessen der Schweiz beeinträchtigt, weil andere Staaten die Daten zum Nachteil der Schweiz ausnutzen könnten. Insbesondere könnte dadurch die Beziehung zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen verschlechtert werden. Die Veröffentlichung des Wertes der Exporte von [...] setze aufgrund diplomatischer Gepflogenheiten die ausdrückliche Einwilligung des betroffenen Staates voraus.“
25. Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ können die aussenpolitischen Interessen der Schweiz beeinträchtigt werden, wenn ein anderer Staat zu veröffentlichende Daten zum Nachteil der Schweiz ausnutzen könnte. Insbesondere sollen durch eine allfällige Publikation von Informationen die aktuellen und künftigen Verhandlungspositionen der Schweiz nicht geschwächt werden. Im Weiteren ist die Ausnahmenorm auch anwendbar, wenn sich durch die Veröffentlichung bestimmter Informationen die Beziehungen zu anderen Staaten oder zu internationalen Organisationen verschlechtern könnten. Die befürchtete Beeinträchtigung bei Offenlegung der Daten muss allerdings erheblich sein und es muss ein ernsthaftes Risiko für deren Eintritt bestehen. Der Entscheid über die Anwendbarkeit dieser Ausnahmenorm hat eine nicht unwesentliche politische Komponente, die mit einer entsprechenden Zurückhaltung in der gerichtlichen Überprüfung einhergeht, sofern der Entscheid insgesamt zumindest nachvollziehbar und sachlich ist. Die Exekutivbehörden müssen ihren Beurteilungsspielraum pflichtgemäss nutzen. Es obliegt der Behörde darzulegen, dass das öffentliche Interesse gegeben und damit die Ausnahmenorm erfüllt ist.<sup>14</sup>
26. Zum einen beruft sich das SECO nicht auf diese Ausnahmenorm und zum anderen wurde von den Antragstellern weder eine erhebliche Beeinträchtigung bei Offenlegung der verlangten Informationen noch ein ernsthaftes Risiko für deren Eintritt nachvollziehbar dargelegt. *Daher ist die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ nicht anwendbar.*
27. Einzelne Antragsteller wenden ein, eine Veröffentlichung der Exportzahlen hätte zur „Folge, dass zukünftige Projekte nicht mehr an uns vergeben würden, sondern die ausländische Konkurrenz berücksichtigt wird. Dadurch würden auch die wirtschaftspolitischen Interessen der Schweiz gefährdet (Verweigerungsgrund nach Art. 7 Abs. 1 Bst. f BGÖ), weil durch den Mangel an Aufträgen aus dem Ausland die heimische Rüstungsindustrie nicht überleben könne. Dies widerspreche zudem Art. 1 des KMG, gemäss welchem eine den Bedürfnissen der

<sup>12</sup> Zur aktiven und passiven Behördeninformation vgl. Empfehlung EDÖB vom 6. September 2019: armasuisse / Aircraft Support Optimisation Study, Ziffer 17ff.

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

<sup>14</sup> Urteil des BVerger 1C\_222/2018 vom 21. März 2019 E. 4.1ff.; Urteil des BVerger 1C\_462/2018 vom 17. April 2019 E. 5.4.



Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität aufrechterhalten werden soll.“

28. Die Ausnahmenorm von Art. 7 Abs. 1 Bst. f BGÖ schützt beabsichtigte wirtschafts-, geld- und währungspolitische Massnahmen und Strategien. Würden solche Informationen vorzeitig bekannt, kann deren Wirksamkeit stark infrage gestellt oder zunichte gemacht werden, indem die Bevölkerung oder Wirtschaft ihr Verhalten entsprechend ausrichten können.<sup>15</sup>
29. Der zu prüfende Sachverhalt steht in keinem direkten Zusammenhang mit beabsichtigten Massnahmen und Strategien einer Behörde im Sinne dieser Ausnahmegestimmung. Zum einen machte das SECO dieses öffentliche Interesse an der Geheimhaltung der verlangten Informationen auch nicht geltend, zum anderen wurde von den Antragstellern weder eine erhebliche Beeinträchtigung bei der Offenlegung der verlangten Informationen noch ein ernsthaftes Risiko für deren Eintritt hinreichend dargelegt. Zudem kennen auch Länder wie Frankreich, Deutschland und die Vereinigten Staaten von Amerika Informationsfreiheitsgesetze, welche den Zugang zu amtlichen Dokumenten ermöglichen. Damit unterliegen die relevanten Konkurrenten vergleichbaren Regeln.  
*Infolgedessen ist die Ausnahmegestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. f BGÖ nicht anwendbar.*
30. Hauptsächlich stützten sich die Antragsteller auf den Schutz des Geschäftsgeheimnisses (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ) sowie den Schutz der Privatsphäre im Sinne von Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 Abs. 2 BGÖ und Art. 19 Abs. 1 bis 3 DSGVO. Das wiederkehrende Argument der Antragsteller, dass mit der Offenlegung vertragliche Geheimhaltungsregeln verletzt würden, betrifft allfällige Geschäftsgeheimnisse, die im Rahmen von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ geprüft werden.<sup>16</sup> Der von den Antragstellern befürchtete Imageschaden im Falle einer Verletzung der Geheimhaltungsklausel wird unter dem Ausnahmegrund nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1 bis 3 DSGVO berücksichtigt.<sup>17</sup>
31. 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 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).<sup>18</sup>
32. 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

<sup>15</sup> STEINEM, BSK BGÖ, 3. Aufl., Basel 2014, Art. 7 N 29.

<sup>16</sup> Urteil des BVGer A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 5.5.1.

<sup>17</sup> Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 6.8.

<sup>18</sup> Urteil des BGer 1C\_665/2017 vom 16. Januar 2019 E. 3.3.



Gefährdungsrisiko genügt nicht.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> Von einem berechtigten Geheimhaltungsinteresse kann dann nicht gesprochen werden, wenn die privaten Interessen im Widerspruch zur Rechtsordnung stehen.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

33. 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.<sup>23</sup>
34. Einzelne Antragsteller argumentierten, die Kunden möchten insbesondere aus militärischen Gründen unbedingt vermeiden, dass ihre Beschaffungen publik gemacht würden, weshalb die Kundenverträge Geheimhaltungsklauseln enthielten. Die Offenlegung widerspreche den Geheimhaltungsinteressen der Kunden und der vertraglichen Geheimhaltungspflicht des Exporteurs. Ein Vertragsbruch habe für das Unternehmen und für die Mitarbeiter schwerwiegende direkte Konsequenzen. Durch den Vertragsrücktritt des Kunden und einer damit verbundenen Rückabwicklung von Anzahlungen oder nicht mehr gedeckten Entwicklungskosten könnten hohe Verluste entstehen. Es könnten zivilrechtliche Schadenersatzansprüche geltend gemacht und auch strafrechtliche Konsequenzen für natürliche Personen hervorgerufen werden. Die Schweiz habe bisher als „Trustfull Country“ gegolten. Diese Einschätzung würden die Kunden aufgeben, was sich wiederum negativ auf die Marktanteile der Antragsteller auswirke. Das sei umso mehr der Fall, als die Konkurrenten auch aus „Trustfull Countries“ stammen würden. Die Vertraulichkeit sei im Waffengeschäft eine fundamentale Grundlage.
35. Soweit sich die Antragsteller auf Vertraulichkeitsvereinbarungen zwischen ihnen und ihren Vertragspartnern berufen, ist das subjektive Geheimhaltungsinteresse erstellt.<sup>24</sup> Darüber hinaus ist im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob das objektive Geheimhaltungsinteresse gegeben ist. Bis anhin wurde dies von den Antragstellern nicht hinreichend dargelegt. Allfällige Dokumente, welche dieses belegen, wären der Behörde nachzureichen (siehe nachfolgend Ziffer 57).
36. Einige Antragsteller haben gestützt auf eingereichte Unterlagen ausgeführt, die zuständige Behörde in Deutschland lege aufgrund der Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Einzelangaben zu den fraglichen Exporten nicht offen, weshalb die Konkurrenten einen Vorteil

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Urteil des BVerger A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.2.

<sup>21</sup> SCHOCH, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München 2016, § 6 Rz 96ff.

<sup>22</sup> Urteil des BVerger A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.2.

<sup>23</sup> Urteil des BVerger A-6/2015 vom 26. Juli 2017 E. 4.5.1.2.

<sup>24</sup> Urteil des BVerger A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 5.5.1.





hätten, da sie keine direkten Rückschlüsse befürchten müssten. Zu diesem Verweis ist zu anzumerken, dass es sich hierbei um eine Anfrage einer Parlamentarierin an das entsprechende Amt gehandelt hat und somit nicht um ein Einsichtsgesuch nach dem Informationsfreiheitsgesetz Deutschlands. Überdies beurteilt sich das vorliegende Zugangsgesuch nach Schweizer Recht.<sup>25</sup>

37. Die Antragsteller wenden teils ein, es sei unbekannt, dass sie Kriegsmaterial verkaufen würden. Andere legen dar, dies sei zwar bekannt, nicht jedoch an welche spezifischen Kunden Produkte in welchem Umfang geliefert werden. Insgesamt wird argumentiert, es könne anhand der Verknüpfung der bereits in der Statistik veröffentlichten Daten mit den vom Gesuchsteller verlangten Informationen ermittelt werden, wer in welche Länder welche Produkte liefere. Im Ergebnis würde man gezwungen, Kundenlisten herauszugeben. Darüber hinaus werde, wenn die Antragsteller den Anteil am Gesamtexport ihrer ausgeführten Produktgruppe bekannt geben müssten, ebenso der genaue Marktanteil öffentlich. Falls öffentliche Informationen über gelieferte Mengen vorhanden seien, liessen sich Informationen über Preise, Marktabdeckung, Produktstrategie, vertriebliche Leistungsfähigkeit, Entwicklungsstand von Produkten und Fertigungskapazitäten ableiten, welche wettbewerbsrelevant seien. Die Konkurrenten könnten mit der Offenlegung so über Informationen verfügen, um ihre Preisgestaltung anzupassen und bei ihren Kunden Akquisition zu betreiben. Die Kenntnis der Kunden (i.d.R. Regierungen von Ländern) eröffne der Konkurrenz die Möglichkeit, spezifisch diese Märkte zu bearbeiten, da ersichtlich werde, welche Länder ihr Rüstungsbudget in entsprechende Rüstungsgüter investierten und in welchen Ländern sich für bestimmte Produkte ein entsprechender Absatzmarkt befinde. Die Konkurrenten hätten so ein grosses Interesse zu erfahren, wer gegen sie in den jeweiligen Ländern anbiete, weil sie damit über Informationen verfügen würden, um ihre Preisgestaltung anzupassen und bei den Kunden Akquisition zu betreiben. Der Wettbewerb sei auch verfälscht, weil kaum ein Land solche detaillierten Informationen zu den Exporten einer Rüstungswirtschaft veröffentliche, weshalb Unternehmen aus der Schweiz benachteiligt würden. Mit der Publikation der verlangten Zahlen würde eine im Wettbewerb höchst relevante Schlüsselzahl publik. Die verlangte Kategorisierung würde es Fachpersonen erlauben, Detailauswertungen und Rückschlüsse auf Produktion– bzw. Verkaufsmengen bestimmter Güter der Kunden vorzunehmen.
38. Der Name des Unternehmens und die Kriegsmaterialkategorie der Produkte können nicht als Geschäftsgeheimnisse gelten. Es ist schwer nachvollziehbar, wie die Unternehmen ihre Rolle als Exporteure und ihre Produktpalette geheim halten wollen. Jährlich finden zudem mehrere spezielle Rüstungs- und Waffenmessen statt, an welchen die in diesem Markt tätigen Unternehmen ihre Produkte anbieten. Es ist auch davon auszugehen, dass die nicht an diesen Messen teilnehmenden Unternehmen ihre Produkte anderweitig öffentlich potentiellen Kunden anbieten, weshalb der Name des Unternehmens sowie die Kriegsmaterialkategorie der Produkte nicht als Geschäftsgeheimnis gelten können.<sup>26</sup> 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.
39. Beim Kundenkreis eines Unternehmens kann es sich grundsätzlich um Geschäftsgeheimnisse handeln.<sup>27</sup> 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 in den Statistiken des SECO veröffentlicht. Somit kann bereits jetzt eingesehen werden, in welches Land wieviel Kriegsmaterial einer bestimmten Kategorie aus

<sup>25</sup> Urteil des BVGer A-1784/2014 vom 30. April 2015 E. 6.3.6.

<sup>26</sup> Vgl. dazu auch Empfehlung EDÖB vom 11. August 2016: SECO / Kriegsmaterialexporteure, Ziffer 35.

<sup>27</sup> Urteil des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 6.3.



der Schweiz exportiert wird, was bisher offensichtlich keine Beeinträchtigung bereitet hat.<sup>28</sup> Auch ist es schon heute möglich, potentielle Kunden von Kriegsmaterial in diesen Ländern bzw. auf Messen gezielt zu kontaktieren.<sup>29</sup> Durch die gewünschte Liste wird lediglich zusätzlich bekannt, welches Unternehmen, welche Güter einer Kategorie ausführt, nicht jedoch der einzelne Wert.

40. 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 den Gesamtwert eines Antragstellers am Export. Zum andern ist zu berücksichtigen, dass dieser internationale Markt nicht mit einem offenen Markt gleichzusetzen ist, sondern stark reguliert und auch von politischen Interessen geprägt ist. Die Geschäftsbeziehungen sind somit behördlich kontrolliert und die Rahmenbedingungen von Exportland zu Exportland resp. Importland zu Importland verschieden. In einem Entscheid des Bundesverwaltungsgerichtes<sup>30</sup> 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 Zuständigkeiten und Abläufe. [Es ist] zudem davon auszugehen, dass die vom Beschwerdeführer verlangten Informationen – wenn überhaupt – nur Rückschlüsse darauf zulassen, welche Länder welche konkreten Rüstungsgüter importieren, wohingegen bereits öffentlich bekannt ist, welche Kategorien von Kriegsmaterial 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.
41. Auch bei Preiskalkulationen kann es sich grundsätzlich um Geschäftsgeheimnisse handeln.<sup>31</sup> Es ist jedoch nicht ersichtlich und wurde konkret auch nicht dargelegt, inwiefern es Konkurrenten möglich ist, allein gestützt auf die öffentlich zugänglichen Statistikdaten und der vom Zugangsgesuchsteller ersuchten Liste Rückschlüsse auf die Kalkulation der Preise in Erfahrung zu bringen, zumal dieser nur die Ausfuhrkategorie sowie den Gesamtwert an der Gesamtausfuhr pro Antragsteller pro Jahr verlangt. Sollte dennoch ein Rückschluss möglich sein, genügt dies für sich allein noch nicht für die Bejahung eines Geschäftsgeheimnisses. Letztlich ist entscheidend, ob die einzelnen Antragsteller konkret ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung der Informationen haben (objektives Geheimhaltungsinteresse), mithin ein ernsthaftes Schadensrisiko besteht.
42. Da die Geschäftsbedingungen behördlich kontrolliert und die Rahmenbedingungen von Exportland zu Exportland resp. von Importland zu Importland verschieden sind und dieses Geschäftsfeld eine komplexe Materie (Eigenart des Rüstungsmarktes) darstellt, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine erhöhte Begründungsdichte zu verlangen.<sup>32</sup> Die von den Antragstellern bis anhin geltend gemachten Ausführungen sind lediglich allgemeiner und hypothetischer Natur. So konnten sie bisher weder in den Fragebögen noch in den Schlichtungsanträgen 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. In Bezug auf das Argument, wonach kaum ein anderes

<sup>28</sup> Empfehlung EDÖB vom 11. August 2016: SECO / Kriegsmaterialexporteure, Ziffer 27.

<sup>29</sup> Empfehlung EDÖB vom 11. August 2016: SECO / Kriegsmaterialexporteure, Ziffer 37.

<sup>30</sup> Urteil des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 6.3.

<sup>31</sup> Urteil des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 6.1.2.

<sup>32</sup> Urteil des BVGer A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 3.3.



Land solche detaillierten Informationen veröffentliche, gilt es festzuhalten, dass die Länder, in welchen die relevanten Konkurrenten beheimatet sein dürften, vergleichbare Informationszugangsgesetze haben (siehe vorstehend Ziffer 29). Es fehlt daher am Nachweis eines ernsthaften Schadensrisikos und damit auch am objektiven Geheimhaltungsinteresse.

43. *Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Antragsteller bisher nicht hinreichend belegt haben, dass mit der Offenlegung ihrer Namen, der Kriegsmaterialkategorien und ihrem Anteil am Gesamtexport pro Jahr Geschäftsgeheimnisse nach Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ offenbart werden, weshalb die Ausnahmenorm keine Anwendung findet.*
44. Die Antragsteller berufen sich weiter auf den Schutz der Privatsphäre im Sinne von Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 Abs. 2 BGÖ und Art. 19 Abs. 1bis DSGVO. Eine Anonymisierung der Personendaten fällt ausser Betracht, da der Gesuchsteller um die Offenlegung dieser Personendaten 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 DSGVO).<sup>33</sup> Einschlägig ist Art. 19 Abs. 1bis DSGVO. 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).
45. Die erste Voraussetzung ergibt sich bereits aus der Definition des amtlichen Dokuments nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ.<sup>34</sup> Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Interessenabwägung zwischen den privaten Interessen der betroffenen Person am Schutz ihrer Privatsphäre und dem öffentlichen Interesse am Zugang zum amtlichen Dokument (und den darin enthaltenen Personendaten).<sup>35</sup> 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).
46. Einzelne Antragsteller erklären, bei der Gewichtung der öffentlichen Interessen sei zu berücksichtigen, inwiefern die Verwaltung von sich aus über ihre Tätigkeit informiert, und verweisen hierbei auf das Urteil des Bundesgerichtes 1C\_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.2.4. Es wird argumentiert, mit den vom SECO veröffentlichten Tabellen bestünde eine sehr weitreichende Kontrollmöglichkeit der Öffentlichkeit, dass die Schweiz keine Kriegsmaterialgüter in Krisengebiete exportiere. Weshalb auch ein weiterreichendes öffentliches Interesse daran bestehen solle, die Namen der Exporteure und deren Exportvolumen in einer Liste offen zu legen, sei nicht ersichtlich.
47. Die zu prüfende Konstellation ist zum einen nicht vergleichbar mit jener, die Gegenstand des vorerwähnten Urteils war, zumal hier nicht besonders schützenswerte Personendaten zur

<sup>33</sup> BBI 2003 2016.

<sup>34</sup> BVGE 2011/52 E. 7.1.1.

<sup>35</sup> Urteil BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 7.



Diskussion stehen, wie nachfolgend dargelegt wird. Zum anderen enthält die aktive Information des SECO auf der Website nicht alle vom Gesuchsteller verlangten Informationen, weshalb diese auch nicht anstelle des Anspruchs gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ tritt.<sup>36</sup>

48. Hinsichtlich der öffentlichen Interessen ist zu beachten, dass dem Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung bereits per se Gewicht zu kommt.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup>
49. 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 Rüstungsgütern prägen.<sup>39</sup> Dass der Export von Kriegsmaterial in bestimmte Länder nicht unumstritten ist, zeigt sich an der aktuellen Medienberichterstattung<sup>40</sup> und den parlamentarischen Eingaben<sup>41</sup>. Schliesslich kann die Transparenz dazu beitragen, allfällige falsche Annahmen – etwa bezüglich Waffenlieferungen in Kriegsgebiete – zu korrigieren.<sup>42</sup> 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 Kriegsmaterialexport im Gegensatz zum Export anderer Güter 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 Kriegsmaterial und deren Exportkontrolle besteht. Zudem erwächst den Exporteuren aufgrund der Bewilligung ein wirtschaftlicher Vorteil. Die Bewilligung erlaubt ihnen Güter zu exportieren, deren Ausfuhr ohne solche verboten wäre. Somit ist auch von einem besonderen öffentlichen Interesse gemäss Art. 6 Abs. 2 Bst. c VBGÖ auszugehen.<sup>43</sup>
50. Dem öffentlichen Interesse am Zugang sind die privaten Interessen der Unternehmen an der Geheimhaltung entgegenzusetzen. Die Gewichtung der privaten Interessen hat insbesondere anhand der Art der in Frage stehenden Daten, der Funktion bzw. Stellung der betroffenen Person sowie möglicher Konsequenzen der Bekanntgabe zu erfolgen.<sup>44</sup>
51. Die Antragsteller befürchten, bei einer Nichteinhaltung der Geheimhaltung sei der Imageschaden immens und das Vertrauen der Kunden nicht mehr gegeben. Einige Antragsteller geben zu bedenken, es entstünde ein falsches Bild ihrer tatsächlichen Aktivitäten. Darüber hinaus wiederholen die Antragsteller Argumente, die sie bereits im Zusammenhang mit

<sup>36</sup> Zur aktiven und passiven Behördeninformation vgl. Empfehlung EDÖB vom 6. September 2019: armasuisse / Aircraft Support Optimisation Study, Ziffer 17ff.

<sup>37</sup> BBl 2003 1973f.; Urteil BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017, E. 8.4.4.

<sup>38</sup> Empfehlung EDÖB vom 11. Februar 2020: BLV / Pelzdeklaration, Ziffer 30.

<sup>39</sup> Empfehlung EDÖB vom 11. August 2016: SECO / Kriegsmaterialexporteure, Ziffer 43.

<sup>40</sup> <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/aussenpolitik/aussenwirtschaftspolitik/kriegsmaterialexfuhr/waffen-menschenrechte>, <https://www.nzz.ch/schweiz/kriegsmaterialexporte-nehmen-zu-ld.1515485> (besucht am 29. April 2020).

<sup>41</sup> <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sik-s-2019-02-12.aspx> (besucht am 29. April 2020).

<sup>42</sup> Urteil des BGer 1C\_222/2018 vom 21. März 2019 E. 5.3.2.

<sup>43</sup> Empfehlung EDÖB vom 11. August 2016: SECO / Kriegsmaterialexporteure, Ziffer 43.

<sup>44</sup> Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.3.



den Geschäftsgeheimnissen aufgeführt haben.

52. Die Namen der Antragsteller, alles Unternehmen, zählen nicht zur Kategorie der besonders schützenswerten Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSGVO, deren Geheimhaltung ein höheres Gewicht zukommt. Weiter sind die Antragsteller juristische Personen, bei welchen die Schutzbedürftigkeit von Personendaten naturgemäss geringer ist als bei natürlichen Personen.<sup>45</sup>
53. 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.<sup>46</sup>
54. Die Befürchtung der Antragsteller, die Informationen würden nicht entsprechend interpretiert, kann der Offenlegung nicht entgegenstehen. Die Interpretation der Informationen ist der Öffentlichkeit überlassen. Hingegen können die Antragsteller ihre Positionen in allfällig öffentlichen Diskussionen oder Stellungnahmen darlegen,<sup>47</sup> so beispielsweise, dass es sich beim Kriegsmaterial um Antiquitäten oder Sport- und Jagdwaffen handelt, dass das Unternehmen mittlerweile seine Geschäftstätigkeit eingestellt hat oder dass seine Produkte nun bewilligungsfrei seien.
55. Zwar könnte es infolge der Offenlegung möglich sein, dass diese für einzelne 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 zu anzumerken, dass der Export der Güter mit Bewilligung nach Vorgaben der entsprechenden Gesetzgebung erfolgt und die Geschäftstätigkeit letztlich auf einem freien bewussten unternehmerischen Entscheid beruht.<sup>48</sup> Darüber hinaus hält die Rechtsprechung im Zusammenhang mit einem Imageschaden fest, dass die Namen der Unternehmen, die Kriegsmaterial aus der Schweiz exportieren, den interessierten Kreisen weitestgehend bekannt sein oder namentlich über das Internet leicht zu eruieren sein dürften. Mit (zusätzlichen) ernsthaften Reputationsschäden ist daher kaum zu rechnen.<sup>49</sup> Inwieweit der Kunde, d.h. vorliegend ein Land als Empfänger der exportierten Güter vom Schutz der Privatsphäre erfasst sein soll, wurde von den Antragstellern nicht substantiiert dargelegt. Schliesslich sind insgesamt die Ausführungen der Antragsteller zur Beeinträchtigung des eigenen Persönlichkeitsschutzes allgemeiner und eher hypothetischer Natur. So haben die Antragsteller 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.

---

<sup>45</sup> Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 8.6.2.

<sup>46</sup> Urteil BGer 1C\_14/2016 vom 23. Juni 2016, E. 3.4.

<sup>47</sup> Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 8.6.2.

<sup>48</sup> Urteil des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018, E. 7.4.

<sup>49</sup> Urteil des BGer 1C\_222/2018 vom 21. März 2019 E. 5.3.2.



56. *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.*
57. Abschliessend ist anzumerken, dass es den Antragstellern 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).

### **III. Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte:**

58. Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO gewährt den Zugang zur verlangten Liste betreffend die bewilligte Ausfuhr von Kriegsmaterial in den Jahren 2015-2018, aufgeschlüsselt nach Kategorien (KM1-KM22) und Höhe des Gesamtwertes des einzelnen Antragstellers (siehe Ziffer 1).
59. 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 sind (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
60. Das SECO erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
61. 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).
62. 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).
63. Die Empfehlung wird eröffnet:
  - Einschreiben mit Rückschein (R)  
Antragsteller A. – R. (teilweise anonymisiert)
  - Einschreiben mit Rückschein (R)  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
3003 Bern
  - Einschreiben mit Rückschein (R)  
Zugangsgesuchsteller X. (teilweise anonymisiert)