



Abteilung I  
A-931/2014

## Urteil vom 9. Dezember 2014

Besetzung

Richter André Moser (Vorsitz),  
Richterin Marianne Ryter, Richter Christoph Bandli,  
Gerichtsschreiber Bernhard Keller.

Parteien

1. Martin **Stoll**,  
Recherchedesk SonntagsZeitung/Le Matin Dimanche,  
Dammweg 9, 3011 Bern,  
2. Titus **Plattner**,  
Recherchedesk SonntagsZeitung/Le Matin Dimanche,  
Dammweg 9, 3011 Bern,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Bundesamt für Bauten und Logistik BBL**,  
Fellerstrasse 21, 3003 Bern,  
vertreten durch lic. iur. LL.M. Carole Gehrer Cordey,  
Rechtsanwältin, Kreuzackerstrasse 9, 9000 St. Gallen,  
Vorinstanz.

Gegenstand

Öffentlichkeitsprinzip, Zugang zu amtlichen Dokumenten.

**Sachverhalt:****A.**

Am 16. November 2012 ersuchten die Medienschaffenden Martin Stoll und Titus Plattner (Gesuchsteller) das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) um Zugang zu Dokumenten über "Controlling-Berichte Auswertung Statistik Beschaffungszahlen 2011 für alle Departemente" gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) und baten um elektronische Zustellung der Unterlagen.

**B.**

Mit E-Mail vom 30. Mai 2013 nahm das BBL Stellung zum Gesuch, teilte mit, dass es den Gesuchstellern Kopien der Unterlagen "Statistik Beschaffungszahlungen der Bundesverwaltung, Hinweise zu den Auswertungen 2011", "Auswertungen Beschaffungszahlungen nach Beschaffungskategorien, Auswertungsperiode 1.1.2011 – 31.12.2011 der gesamten Bundesverwaltung, je Departement sowie für die Bundeskanzlei" und "Auswertungen der 40 umsatzstärksten Kreditoren (Lieferfirmen) sowie der Beschaffungskategorien je Departement und für die Bundeskanzlei" zustelle, die acht letztgenannten Listen teilweise anonymisiert. Für die Anonymisierung berief sich das BBL darauf, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt wird, wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können.

**C.**

Am 19. Juni 2013 reichten die Gesuchsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) ein und verlangten Zugang zu nicht-anonymisierten Auswertungen sowie die vollständige Auswertung der Beschaffungszahlen ohne Einschränkungen. Am 12. Juli 2013 ergänzten sie ihre Eingabe und brachten vor, dass sie auf ausdrückliche Nachfrage beim BBL, ob es weitere Berichte, Aktennotizen, etc. gäbe, erfahren hätten, es gäbe zusätzlich je einen Bericht "Auffälligkeiten in den Auswertungen pro Departement". Sie verlangten auch Zugang zu diesen Dokumenten und legten einen Bundesratsbeschluss vom 1. Mai 2013 "Accès en vertu de la loi sur la transparence à des documents officiels concernant le controlling des achats de l'Administration fédérale" sowie in dessen Vorfeld ergangener Stellungnahmen, Gutachten und Aktennotizen ins Recht.

**D.**

In seinen Stellungnahmen vom 30. Juli und 18. Dezember 2013 wies das

BBL auf die Vorgeschichte des Zugangsgesuchs hin, insbesondere dass Absprache und Koordination mit allen Departementen und der Bundeskanzlei erforderlich waren, die schliesslich zum erwähnten Bundesratsbeschluss vom 1. Mai 2013 führten. Das BBL bezweifelte seine Zuständigkeit, da es sich um Daten der Departemente und der Bundeskanzlei handle und machte Zugangsverweigerungsgründe geltend.

#### **E.**

Am 23. Dezember 2013 erliess der EDÖB gegenüber dem BBL die Empfehlung, den Zugang zu den 8 Listen der jeweils 40 umsatzstärksten Lieferfirmen der Departemente und der Bundeskanzlei in nicht anonymisierter Form und ohne Beschränkung auf die ersten 40 Plätze der "Rangliste" zu gewähren sowie zu weiteren allenfalls vorhandenen amtlichen Dokumenten im Zusammenhang mit dem Beschaffungscontrolling 2011 und darüber eine Verfügung zu erlassen.

Zur Begründung führte er aus, eine Kombination aus Beschaffungsinformationen inkl. Namen der berücksichtigten Anbieter stelle keine schützenswerten Geschäftsgeheimnisse dar, auch das Beschaffungsrecht biete keine Grundlage für die Verweigerung des Zugangs. Das BBL habe die Firmennamen bekannt zu geben. Zudem finde die Beschränkung auf die jeweils 40 umsatzstärksten Unternehmen keine Rechtsgrundlage. Hinsichtlich der Empfehlungen der Beschaffungscontroller sei ein Aufschub des Zugangs zulässig, bis das betroffene Bundesorgan entschieden habe, ob es die Empfehlung umsetzen wolle oder nicht. Schliesslich erachtete er das BBL für zuständig, da dieses die federführende Behörde bei der Erstellung der Dokumente gewesen sei.

#### **F.**

Mit Verfügung vom 22. Januar 2014 trat das BBL auf das Zugangsgesuch nicht ein, soweit Einsicht in die "Controlling-Berichte Auswertung Statistik Beschaffungszahlen 2011" der Bundeskanzlei (BK), des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF, vormals Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement [EVD]) und des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) verlangt worden ist (Ziff. 1 der Verfügung). Den Zugang zu den Dokumenten "Liste der 40 umsatzstärksten Kreditoren

(Lieferfirmen) des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) in nicht anonymisierter Form sowie ohne Beschränkung auf die ersten 40 Plätze der 'Rangliste' und 'Auffälligkeiten in den Auswertungen der Beschaffungszahlen 2011 des EFD bezüglich der Beschaffungskategorie 15 (Informatik und Telekommunikationsmittel) und 18.2 (IT-Dienstleistungen)' verweigerte es, liess den Beschwerdeführern jedoch eine teilweise anonymisierte Version dieses Dokuments zukommen (Ziff. 2 der Verfügung).

#### **G.**

Am 21. Februar 2014 erheben die Gesuchsteller (Beschwerdeführer) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und verlangen die Aufhebung der Verfügung des BBL (Vorinstanz) vom 22. Januar 2014, den uneingeschränkten Zugang zu "Controlling-Berichten Auswertung Statistik Beschaffungszahlen 2011", insbesondere zu den 8 Listen der jeweils 40 umsatzstärksten Lieferfirmen der sieben Departemente und der Bundeskanzlei in nicht anonymisierter Form sowie ohne Beschränkung auf die ersten 40 Plätze der Rangliste. Ferner verlangen sie den Zugang zu allen weiteren allenfalls vorhandenen Dokumenten im Zusammenhang mit dem Beschaffungscontrolling des Jahres 2011, insbesondere zum Dokument "Auffälligkeiten in den Auswertungen der Beschaffungszahlen" ohne Abdeckungen.

#### **H.**

In ihrer Vernehmlassung vom 21. Mai 2014 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Soweit die Herausgabe von Daten betreffend Dokumente der BK, des EDA, des EDI, des EJPD, des EVD, des UVEK und des VBS verlangt werde, sei sie nicht zuständig. In Bezug auf Dokumente des EFD dürfe kein Zugang zu den Kreditoren des EFD ohne Anonymisierung und ohne Beschränkung auf die 40 ersten Kreditoren gewährt werden. Sie beruft sich auf den vergaberechtlichen Vertraulichkeitsgrundsatz, das Statistikgeheimnis und Geschäftsgeheimnisse, die dem Zugang entgegen stünden. Soweit eine Liste ohne Beschränkung auf die 40 ersten Kreditoren verlangt werde, bestehe diese nicht, sondern müsste mit enormem und unverhältnismässigem Aufwand erstellt werden; diese könne nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden. Das Dokument "Auffälligkeiten in den Auswertungen der Beschaffungszahlungen 2011 des EFD" werde ohne Abdeckungen offengelegt.

**I.**

In ihrer Stellungnahme vom 17. Juni 2014 bestreiten die Beschwerdeführer die Ausführungen der Vorinstanz und halten an ihrer Beschwerde fest.

**J.**

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheiderelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

**1.1** Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Weil keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und das BBL eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d VGG ist, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 16 Abs. 1 BGÖ).

**1.2** Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

**1.3** Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Die Beschwerdeführer sind im vorinstanzlichen Verfahren mit ihrem Antrag auf Zugang zu "Controlling-Berichte Auswertung Statistik Beschaffungszahlen 2011 aller Departemente" nur teilweise durchgedrungen und durch die angefochtene Verfügung auch materiell beschwert. Sie sind demnach insoweit ohne weiteres zur Beschwerdeführung legitimiert.

**1.4** Anfechtungsobjekt bildet die Verfügung der Vorinstanz vom 22. Januar 2014. Diese ist in Ziff. 1 des Dispositivs auf einen Teil des Zugangsgesuchs nicht eingetreten, nämlich soweit es Daten der BK, des EDA, des EDI, des EJPD, des EVD (heute WBF), des UVEK und des VBS betrifft. Insofern ist einzig die Eintretensfrage Streitgegenstand. Nach der Rechtsprechung ist

derjenige, auf dessen Begehren bzw. Rechtsmittel nicht eingetreten worden ist, befugt, durch die ordentliche Beschwerdeinstanz überprüfen zu lassen, ob dieser Nichteintretensentscheid zu Recht ergangen ist, die Vorinstanz also zu Unrecht das Bestehen der Eintretensvoraussetzungen verneint hat. Die Beschwerdeführer können daher nur die Anhandnahme durch die Vorinstanz beantragen, nicht aber materielle Anträge stellen (statt vieler BGE 132 V 74 E. 1.1, Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1053/2014 vom 1. Dezember 2014 E. 1.3.2, A-514/2012 vom 27. August 2012 E. 1.2).

**1.5** Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist mit der in E. 1.4 erwähnten Einschränkung einzutreten.

## **2.**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhaltes und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Begehren der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

## **3.**

Das BGÖ verleiht jeder Person, die amtliche Dokumente einsehen möchte, einen subjektiven, individuellen Anspruch hierauf, welchen sie gegebenenfalls gerichtlich durchsetzen kann (vgl. BGE 136 II 399 E. 2, 133 II 209 E. 2.1; statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 4.1 und 7). Der vorliegende Fall fällt in den Anwendungsbereich des BGÖ, da die Vorinstanz Teil der Bundesverwaltung ist (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ; s.a. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4962/2012 vom 22. April 2013 E. 5).

Die Beschwerdeführer verlangen Zugang zu "Controlling-Berichten Auswertung Statistik Beschaffungszahlen 2011 für alle Departemente". Gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ ist unter Vorbehalt weiterer Bestimmungen jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist (Bst. a), sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist (Bst. b) und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Bst. c) ein amtliches Dokument (eingehend Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 5). Es

ist vorliegend offensichtlich und unbestritten, dass die Informationen, zu denen die Beschwerdeführer Zugang beantragen, amtliche Dokumente in diesem Sinn darstellen.

#### 4.

Mit Vernehmlassung vom 21. Mai 2014 hat die Vorinstanz das Dokument "Auffälligkeiten in den Auswertungen der Beschaffungszahlungen 2011 des EFD" offen gelegt, was einer teilweisen Wiedererwägung ihrer ursprünglichen Verfügung gleichkommt. Insofern ist die Beschwerde gegenstandslos geworden und abzuschreiben.

Streitgegenstand bleibt daher die "Liste der 40 umsatzstärksten Kreditoren (Lieferfirmen) des EFD, Auswertungsperiode 01.01.2011 bis 31.12.2011" in nicht anonymisierter Form sowie ohne Beschränkung auf die ersten 40 Plätze der "Rangliste" sowie das Nichteintreten auf das Zugangsgesuch betreffend die Dokumente über das Beschaffungs-Controlling 2011 der Bundeskanzlei und der übrigen Departemente.

#### 5.

Die Vorinstanz bestreitet ihre Zuständigkeit für die nicht das EFD betreffenden Dokumente mit den Argumenten, die entsprechenden Daten stammten von der Bundeskanzlei bzw. den übrigen Departementen und der Inhalt betreffe nur diese. Nur diese könnten die Vollständigkeit und Korrektheit überprüfen; zudem würden sie die Daten in ihr Buchhaltungssystem eingeben. Gewisse Daten aus den Buchhaltungssystemen seien anschliessend in die Informatiksysteme "SAP R/3" resp. "Business Warehouse" übernommen worden. Aus dem "Business Warehouse" habe die Vorinstanz die Beschaffungscontrolling-Listen bezogen und anschliessend bloss eine annähernde Kontrolle der Auswertungen auf Vollständigkeit und Plausibilität vorgenommen. Sie habe die Daten ausgewertet und etwa zu Statistiken aggregiert und dadurch "veredelt". Gestützt auf die aus den Daten gezogenen Listen würden Handlungsempfehlungen und Massnahmen erarbeitet. Art. 10 BGO, wonach das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten an die Behörde zu richten ist, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die nicht diesem Gesetz unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat, enthalte keine Regelung für den vorliegenden Fall, dass ein amtliches Dokument mehrere Behörden betreffe. Gemäss Art. 11 der Öffentlichkeitsverordnung vom 24. Mai 2006 (VBGÖ, SR 152.31) sei die Stellungnahme grundsätzlich durch die federführende Behörde abzugeben; diese entscheide alleine über die Akteneinsicht. Angesichts dieser Folge sei die Bestimmung eng

auszulegen. Gebe es keine federführende Behörde, legten die beteiligten Behörden ihre Zuständigkeit unter sich fest. Massgebend sei daher der Bundesratsbeschluss vom 1. Mai 2013, wonach die Behandlung von Zugangsgesuchen zu Dokumenten des Beschaffungscontrollings in die Zuständigkeit der betreffenden Behörde falle, die die Angaben erfasst habe. Es wäre im Übrigen nicht sachgerecht, wenn eine Behörde abschliessend über ein Zugangsgesuch betreffend ein Dokument entscheiden würde, das nur Daten einer anderen Behörde enthalte. Zudem würden nur die Departemente die spezifischen Gründe für eine Verweigerung des Zugangs kennen, etwa eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit.

**5.1** Die Beschwerdeführer gehen davon aus, dass die Zuständigkeit der Vorinstanz für sämtliche Dokumente, zu denen sie Zugang verlangen, gegeben ist und verweisen einerseits auf die Ausführungen des EDÖB, andererseits auf den Umstand, dass die Vorinstanz trotz der behaupteten Unzuständigkeit ihnen entsprechende anonymisierte Dokumente vorgelegt habe.

Der EDÖB erachtete die Vorinstanz als Erstellerin der Dokumente, selbst wenn sie bloss eine "Veredelung" der von anderen Behörden zugestellten Ausgangsdaten vorgenommen habe. Dies gelte auch für Dokumente, die Empfehlungen der Controller enthielten; die entsprechenden Handlungsempfehlungen und Massnahmen seien unter der Federführung der Vorinstanz erarbeitet worden. Wenn es sich um mehrere Behörden bzw. um verschiedene Dokumente des gleichen Geschäfts handle, sei die federführende Behörde gemäss Art. 11 Abs. 1 und 2 VBGÖ für die Bearbeitung des Zugangsgesuchs zuständig, also die Vorinstanz.

**5.2** Umstritten ist somit die Bedeutung von Art. 10 Abs. 1 BGÖ bzw. des darin verwendeten Begriffs "erstellen". Der Sinn von Art. 10 BGÖ ist daher nachfolgend mittels Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Gesetzesauslegung ist der Wortlaut einer Bestimmung (vgl. zu diesem auch im Verwaltungsrecht geltenden Grundsatz Art. 1 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210]; HAUSHEER/JAUN, Die Einleitungstitel des ZGB, 2003, N. 6 zu Art. 1). Ist der Text nicht ohne Weiteres klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungsmethoden (grammatikalische, systematische, historische und teleologische) nach seiner wahren Tragweite gesucht werden; dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zu



Grunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Im Sinne eines pragmatischen Methodenpluralismus ist es abzulehnen, einzelne Auslegungsmethoden einer hierarchischen Prioritätenordnung zu unterstellen (vgl. BGE 131 III 33 E. 2 und BGE 130 II 202 E. 5.1).

Die grammatikalische Auslegung stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab. Bei der systematischen Auslegung wird der Sinn einer Rechtsnorm bestimmt durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen Zusammenhang, in dem sie sich in einem Gesetz präsentiert. Die historische Auslegung stellt auf den Sinn und Zweck ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Dabei ist eine Abgrenzung zur teleologischen Auslegung, die auf den Regelungszweck abstellt, bei jüngeren Erlassen kaum möglich. Es gilt somit insgesamt, die mit den Normen verbundenen Zweckvorstellungen (ratio legis) zu ermitteln (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-8666/2010 vom 2. Mai 2013 E. 8, A-2812/2010 vom 11. Februar 2013 E. 5.3 und A-2607/2009 vom 8. Juli 2010 E. 9.3.1 [publiziert in: BVGE 2010/49]).

**5.2.1** Gemäss dem Wortlaut von Art. 10 Abs. 1 BGÖ ist das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten an die Behörde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die nicht diesem Gesetz unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Die Zuständigkeit ist in jenen Fällen klar, in denen eine Behörde ein Dokument selbst erstellt oder es als Hauptadressatin von einem Dritten erhalten hat, der seinerseits nicht dem persönlichen Geltungsbereich des BGÖ untersteht, wie er in Art. 2 BGÖ definiert ist. Ferner ergibt sich, dass die Zuständigkeit nicht gegeben ist, wenn die um Zugang ersuchte Behörde ein Dokument von einem Dritten nicht als Hauptadressatin, sondern etwa nur zur Kenntnis erhalten hat, oder wenn sie zwar Hauptadressatin ist, das Dokument jedoch ebenfalls von einer dem BGÖ unterstehenden Behörde stammt; in diesem Fall ist Letztere zuständig.

In der französischsprachigen Fassung des BGÖ wird für erstellen "produire" und in der italienisch-sprachigen "stilare", also aufsetzen oder abfassen, verwendet. Erstellen bedeutet gemäss Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 6. Aufl., 2006 einerseits bauen, errichten und fertigstellen, andererseits anfertigen und ausarbeiten. Der Wortlaut aller Sprachversionen lässt somit darauf schliessen, dass die Erstellung eines Dokuments im Sinn des BGÖ gedankliche Arbeit von Mitarbeitenden der

Behörde erfordert, über einen automatisierten Vorgang hinausgeht und auch der Inhalt von der betreffenden Behörde stammt.

**5.2.2** Unter systematischen Gesichtspunkten ist festzuhalten, dass das BGÖ das Herstellen eines amtlichen Dokuments von der Ausgabe latent vorhandener, virtueller Dokumente unterscheidet: Gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ gelten nämlich als amtliche Dokumente auch solche, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können. Durch einen derartigen Vorgang wird also nicht ein Dokument erstmals erstellt; vielmehr war dieses bereits zuvor, durch die Aufzeichnung der entsprechenden Informationen, erstellt worden. Im Urteil A-3363/2012 vom 22. April 2013 hatte das Bundesverwaltungsgericht in E. 3.5.1 festgehalten, dass in erster Linie an elektronische Datenbanken gedacht war, in denen der verlangte Auszug als Dokument nicht existiert, die vorhandene Software jedoch darauf ausgerichtet ist, solche Auszüge zu generieren. Der nach Art. 5 Abs. 2 BGÖ erforderliche Vorgang zur Ausgabe des Dokuments kann denn auch mehrere Schritte umfassen.

Art. 10 BGÖ findet sich im dritten Abschnitt des Gesetzes mit dem Titel "Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten", nachdem in den vorangehenden Bestimmungen und Abschnitten Zweck, Anwendungsbereich und Verhältnis zu anderen Gesetzen sowie das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und die Ausnahmen davon festgehalten werden. Mit dem Verfahrensrecht soll ganz allgemein das materielle Recht verwirklicht werden; es dient der Anwendung, Klärung und Durchsetzung des materiellen Rechts. Das Verfahrensrecht steht im Dienst des materiellen Rechts (vgl. RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., 2010, Rz. 9 und 11). Das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten soll demnach mit dem im BGÖ geregelten Verfahren durchgesetzt werden und dadurch der Zweck des Gesetzes, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ), erreicht werden. Dies setzt voraus, dass die für zuständig erklärte Behörde ein Zugangsgesuch materiell tatsächlich beurteilen kann, also nicht nur über das Dokument verfügt, sondern zumindest mit einem Teil des Inhalts wie der Verfasser oder Hauptadressat vertraut ist. Die Übernahme und der Ausdruck von Daten anderer Behörden, ohne dass im Dokument eine minimale eigene Auseinandersetzung erfolgt, genügt hierfür offensichtlich nicht.

**5.2.3** In der Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003 (BBl 2003 1963,

nachfolgend Botschaft BGÖ), S. 2019, wird zur Zuständigkeit ausgeführt, das Gesuch sei an die Behörde zu richten, die Urheberin des Dokuments ist. Der Begriff Urheber wird insbesondere im Urheberrechtsgesetz vom 9. Oktober 1992 (URG, SR 231.1) verwendet und bedeutet dort die natürliche Person, die ein Werk geschaffen hat (Art. 6 Abs. 1 URG), also eine geistige Schöpfung der Literatur und Kunst mit einem individuellen Charakter (Art. 2 Abs. 1 URG). Die Verwendung des Begriffs Urheber in der Botschaft wird zwar kaum als direkten Verweis auf das Urheberrecht zu verstehen sein, sind doch Entscheidungen, Protokolle und Berichte von Behörden und öffentlichen Verwaltungen gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. c URG keine schützbaren Werke und erwirbt eine Behörde – da sie keine natürliche Person ist – nicht originär, sondern durch Rechtsübertragung allfällige Urheberrechte (Art. 16 URG). Immerhin ist diese Wortwahl aber ein weiterer Hinweis darauf, dass das Erstellen eines amtlichen Dokuments ein Mindestmass an geistiger Tätigkeit der Mitarbeitenden der Behörde und einen eigenen Inhalt erfordert und nicht bloss einen technischen Vorgang voraussetzt.

Im Vorentwurf BGÖ war hinsichtlich der Zuständigkeit zunächst vorgesehen gewesen, dass sie derjenigen Behörde zukommt, die über das Dokument verfügt. Um Mehrfachzuständigkeiten und widersprüchliche Entscheide zu vermeiden, etwa bei einem Briefwechsel zwischen verschiedenen Bundesbehörden, wurde die eingangs erwähnte Formulierung in den Entwurf BGÖ aufgenommen und im Gesetzgebungsverfahren unverändert zum Gesetzestext erhoben (vgl. ISABELLE HÄNER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, 2008 [nachfolgend: Kommentar BGÖ], Art. 10 Rz. 1 f.). Der Gesetzgeber wollte also eine einfache und klare Zuständigkeit festlegen.

**5.2.4** Unter teleologischen Gesichtspunkten lässt sich als weiteren Regelungszweck erkennen, dass – dem Ziel des Gesetzes entsprechend – der Zugang zu amtlichen Dokumenten auf einfache Weise ermöglicht werden soll. Neben einer klaren Zuständigkeit setzt dies zusätzlich voraus, dass die zuständig erklärte Behörde auch in der Lage ist, das Gesuch rasch zu beurteilen. Dies bedingt, dass sie allfällige Gründe kennt, die einem Zugang entgegenstehen. Sie muss mit dem Inhalt des amtlichen Dokuments so vertraut sein, wie dies typisch ist für die Urheberin oder Hauptadressatin eines Dokuments. Sie sollte mithin über ein Zugangsgesuch entscheiden können, ohne hierfür zuerst Abklärungen bei anderen Behörden vornehmen zu müssen.

Aufgrund des Regelungszwecks ist in Fällen, in denen eine Behörde Daten bearbeitet, die von einer anderen, ebenfalls dem BGÖ unterstehenden Behörde stammen, zu differenzieren: Soweit die das Ausgangsmaterial empfangende Behörde daraus ein eigenes Dokument herstellt, das eigene Erkenntnisse oder über das Ausgangsmaterial hinausgehende Angaben bzw. Inhalte enthält, ist sie Erstellerin des Dokuments und damit für ein Zugangsgesuch zuständig. Bringt sie jedoch das Ausgangsmaterial oder Teile davon mit einem vorwiegend elektronischen bzw. technischen Vorgang – der allenfalls auch aufwändig sein kann – lediglich zu Papier, wird sie dadurch noch nicht zur Erstellerin des Dokuments im Sinn von Art. 10 BGÖ und damit auch nicht zuständig für ein diesbezügliches Zugangsgesuch.

**5.2.5** Die verschiedenen Auslegungsmethoden ergeben somit, dass das Erstellen eines Dokuments im Sinn von Art. 10 Abs. 1 BGÖ eine gewisse geistige Tätigkeit von Mitarbeitenden der betreffenden Behörde und eigene Inhalte erfordert. Der Ausdruck einer Zusammenstellung von bereits vorhandenen elektronischen Daten einer anderen Behörde oder deren automatische Generierung stellt nicht die Erstellung eines amtlichen Dokuments in diesem Sinn dar; dieses ist vielmehr bereits von der anderen Behörde anlässlich der Aufzeichnung der Daten erstellt worden, weshalb Letzere für entsprechende Zugangsgesuche zuständig bleibt. Die Auffassung des EBÖB, wonach diejenige Behörde, die das Ausgangsmaterial einer anderen zur Verfügung stellt, generell nicht zuständig für ein Zugangsgesuch sei (ebenso ohne weitere Begründung BHEND/SCHNEIDER, in: Maurer-Lambou/Blechta [Hrsg.] Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl., 2014, Rz. 22 zu Art. 10 BGÖ), ist daher zu relativieren.

**5.3** Wie die Vorinstanz zu den Listen der jeweils 40 grössten Kreditoren (Lieferfirmen) ausführt, haben die Departemente und die Bundeskanzlei die Zahlungen in ihre Buchhaltungssysteme eingegeben. Daraus wurden die Daten in die Informatikanwendungen "SAP/R3" und "Business Warehouse" übertragen, worauf die Vorinstanz die für das Beschaffungscontrolling benötigten Angaben bzw. Listen mit technischen Mitteln abgerufen hat, ohne jedoch einen eigenen Inhalt beizufügen. Dieses Vorgehen entspricht im Übrigen Art. 3 und 7 Abs. 1 der am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Verordnung vom 24. Oktober 2012 über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB, SR 172.056.15); diese sehen die informatikbasierte Erfassung aller Zahlungen für kommerzielle Lieferungen, Dienst- und Bauleistungen

gemäss der CPV-Klassifizierung vor. Art. 7 Abs. 3 Org-VöB hält ferner fest, dass die Statistik "Beschaffungszahlungen" automatisch aus dem informatikgestützten Zahlungssystem generiert wird.

Die Generierung dieser Listen kann nach dem Gesagten nicht als Herstellen eines Dokuments im Sinn des BGÖ verstanden werden; vielmehr haben die Departemente bzw. die Bundeskanzlei diese Dokumente durch die Eingabe der Rechnungen hergestellt; die Beschaffungszahlen waren virtuell in den Informatiksystemen vorhanden, selbst wenn deren Ausgabe noch Aufwand verursacht hat. Daran ändert auch nichts, dass die Vorinstanz eine "Veredelung" bzw. eine "annähernde Kontrolle auf Vollständigkeit und Plausibilität" vorgenommen hat: Auch eine derart überprüfte Liste umfasst nicht andere oder zusätzliche Angaben; diese sind bloss eine verlässlichere Basis für die von der Vorinstanz vorgenommenen Analysen. Grundsätzlich wäre es denn auch den Finanzdiensten der übrigen Departemente und der Bundeskanzlei möglich, solche Listen zu generieren. Dementsprechend ist die Vorinstanz auch kaum in der Lage, Erklärungen zu den Beschaffungen der Departemente abzugeben, soweit es sich nicht um solche des EFD handelt. Ebenso wenig kann sie Gründe für eine Verweigerung, eine Einschränkung oder einen Aufschub des Zugangs kennen oder feststellen. Eine nennenswerte Überarbeitung der Rohdaten zu einem zumindest teilweise neuen Inhalt für die acht Listen der jeweils 40 umsatzstärksten Kreditoren hat demzufolge nicht stattgefunden. Damit unterscheiden sich diese Listen etwa von Sachverhalten, in denen sich eine Behörde mit einem Fachbericht oder einer Anfrage einer anderen Behörde auseinandersetzt oder ihre diesbezüglichen Argumente vorbringt. Die Vorinstanz hat daher ihre Zuständigkeit hinsichtlich der Listen der 40 umsatzstärksten Kreditoren (Lieferfirmen) der Bundeskanzlei und der Departemente EDA, EDI, EJPD, WBF, UVEK und VBS zu Recht verneint.

**5.4** Im Rahmen ihrer Tätigkeit als Controller für Beschaffungen hat die Vorinstanz jedoch auch Dokumente im Sinn des BGÖ erstellt, namentlich diejenigen über Auffälligkeiten in den Auswertungen der Beschaffungszahlen 2011 der Departemente und der Bundeskanzlei. Sie hat darin ihre eigenen, aus der Analyse der Beschaffungszahlungen der Departemente gewonnenen Erkenntnisse festgehalten, nämlich welche Auffälligkeiten sie als Fachbehörde für Beschaffungen feststellt und Bemerkungen dazu abgegeben, insbesondere Handlungsempfehlungen für die Zukunft. Diese Dokumente tragen denn auch zu Recht im Kopf die Angaben der Vorinstanz als Absender. Es ist daher unzweifelhaft, dass diese

Dokumente von der Vorinstanz im Sinn von Art. 10 Abs. 1 BGÖ hergestellt worden sind. Sie ist entsprechend auch für die Behandlung eines Gesuchs um Zugang zu diesen Dokumenten zuständig, unabhängig davon, an wen diese Dokumente gerichtet sind.

**5.5** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz zu Recht ihre Zuständigkeit verneint hat und auf das Zugangsgesuch zu den 7 Listen der jeweils 40 grössten Kreditoren (Lieferfirmen), die nicht das EFD betreffen, nicht eingetreten ist. Insofern erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

Hingegen ist die Vorinstanz Erstellerin der Dokumente über die Auffälligkeiten in den Auswertungen der Beschaffungszahlen 2011 der Departemente und der Bundeskanzlei und für ein entsprechendes Zugangsgesuch zuständig. Insofern erweist sich das Nichteintreten der Vorinstanz als rechtswidrig und ist die Beschwerde gutzuheissen. Die Verfügung der Vorinstanz vom 22. Januar 2014 ist daher in Bezug auf diese Dokumente aufzuheben und die Angelegenheit zur Entscheidung über die Gewährung des Zugangs an sie zurückzuweisen.

## **6.**

In materieller Hinsicht bleibt zu prüfen, ob die Anonymisierung der Namen der Lieferfirmen im Dokument "Die 40 umsatzstärksten Kreditoren (Lieferfirmen) des Eidg. Finanzdepartements (bei wem wurde beschafft), Auswertungsperiode 01.01.2011 bis 31.12.2011" sowie die Beschränkung der Liste auf die 40 umsatzstärksten Kreditoren des EFD rechtmässig ist.

Die Vorinstanz bringt zur Begründung der Anonymisierung der Lieferanten vor, für die Beschaffungszahlen gelte der Vorbehalt gemäss Art. 4 BGÖ; dieser schliesse den vergaberechtlichen Vertraulichkeitsgrundsatz gemäss Art. 8 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1) sowie das Statistikgeheimnis ein. Da es sich bei Beschaffungen um Bedarfsverwaltung handle, sei der Vorbehalt eines formellen Gesetzes weniger streng anzuwenden, weshalb auch für Beschaffungen, die nicht dem BöB, sondern nur der Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR 172.056.11) unterstehen, der Vertraulichkeitsvorbehalt gelte. Selbst wenn das BGÖ anwendbar sein sollte, handle es sich um Geschäftsgeheimnisse der Anbieter gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ. Ausserdem müssten bei einem Verzicht auf die Anonymisierung die betroffenen Anbieter gemäss Art. 11 BGÖ vorab angehört werden. Ferner macht die

Vorinstanz geltend, sie habe nur eine Liste der 40 ersten Kreditoren erstellt, die Erstellung einer Liste mit allen Kreditoren würde einen enormen und unverhältnismässigen Aufwand bedeuten.

**6.1** Der EDÖB hatte darauf hingewiesen, dass nur diejenigen Beschaffungen, die den massgebenden Schwellenwert erreichen oder überschreiten, unter das BöB fallen und damit über eine in Art. 4 BGÖ vorbehaltene abweichende Regelung auf Gesetzesstufe verfügen. Für die übrigen Beschaffungen gelte dieser Vorbehalt von vornherein nicht. Die Publikationsvorschriften des öffentlichen Beschaffungswesens seien Spezialbestimmungen im Sinn von Art. 4 Bst. b BGÖ. Gemäss Art. 24 Abs. 2 i.V.m. Art. 23 Abs. 2 BöB sei der Zuschlag zu veröffentlichen, üblicherweise mit dem Namen des berücksichtigten Anbieters und dem Preis des berücksichtigten Angebots. Die Listen enthielten keine Angaben zu den einzelnen Leistungsinhalten, für die der vergaberechtliche Vertraulichkeitsgrundsatz gelte. Er verneinte ebenso, dass es sich bei der Angabe der Firma grundsätzlich um schützenswerte Geschäftsgeheimnisse im Sinn von Art. 7 Abs. 1 BGÖ handle oder dass durch deren Offenlegung die Privatsphäre verletzt würde. Schliesslich entbehre auch die Beschränkung der Liste auf die 40 umsatzstärksten Lieferanten einer gesetzlichen Grundlage.

**6.2** Zu prüfen ist zunächst, ob sich die Anonymisierung auf eine in Art. 4 BGÖ vorbehaltene Spezialregelung stützen kann. Die Vorinstanz macht geltend, der in Art. 8 Abs. 1 Bst. d BöB verankerte Vertraulichkeitsgrundsatz gelte für sämtliche Beschaffungen des Bundes und rechtfertige bzw. erfordere die Anonymisierung.

**6.2.1** Gemäss Art. 4 BGÖ bleiben spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze vorbehalten, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen (Bst. a); oder von diesem Gesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen (Bst. b). Vorbehalten sind Geheimhaltungsvorschriften aus sämtlichen Bereichen des Bundesrechts, mit denen einer Information Geheimnischarakter zuerkannt wird. Ob es sich bei einer Norm um eine Geheimhaltungsvorschrift in diesem Sinn handelt, ist durch Auslegung zu bestimmen, wobei auch als "vertraulich" bezeichnete Angaben darunter fallen können (CHRISTINA STAMM-PFISTER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.] Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl., 2014, Rz. 6 zu Art. 4 BGÖ).

**6.2.2** Art. 8 Abs. 1 Bst. d BöB hält fest, dass die Vergabestelle den vertraulichen Charakter sämtlicher vom Anbieter oder der Anbieterin gemachten Angaben wahrt. Vorbehalten bleiben die nach der Zuschlagserteilung zu publizierenden Mitteilungen und die in Art. 23 Abs. 2 und 3 genannten Auskünfte an nicht berücksichtigte Anbieterinnen. Diese Vertraulichkeitspflicht geht dem Zugangs- und Auskunftsanspruch nach BGÖ vor (HANS RUDOLF TRÜEB: in Oesch/Weber/Zäch [Hrsg.], Wettbewerbsrecht II, 2011, Rz. 4 zu Art. 8 BöB). Die Ausschreibung und der Zuschlag sind stets zu publizieren (Art. 24 Abs. 2 BöB). Gemäss Art. 28 VöB ist bei der Bekanntmachung des Zuschlags u.a. die Art und der Umfang der bestellten Leistung (Bst. b), der Name und die Adresse des berücksichtigten Anbieters oder der berücksichtigten Anbieterin (Bst. e) und der Preis des berücksichtigten Angebotes, ausnahmsweise der höchste und der tiefste Preis der in das Vergabeverfahren einbezogenen Angebote (Bst. f) zu nennen. Jedenfalls mit der Publikation des Zuschlags fallen Angaben über die Art und den Umfang der bestellten Leistung sowie der Name bzw. die Firma des berücksichtigten Anbieters nicht mehr unter die beschaffungsrechtliche Vertraulichkeit, während dessen Preis nur in Ausnahmefällen nicht veröffentlicht wird, also geheim bleibt. In der Regel ist der Preis jedoch auch nicht mehr vertraulich. Die umstrittene Liste enthält die Namen bzw. Firmen der Lieferanten, in welche der 22 Standard-Kategorien (teilweise mit Unterkategorien) die bei ihnen beschafften Leistungen fallen und wieviel dafür im Jahr 2011 bezahlt worden ist. All diese Angaben finden sich grundsätzlich in den Zuschlagspublikationen, einmal abgesehen vom Jahr, in dem die Zahlung oder Teilzahlungen erfolgen. Da bereits das BöB die Vertraulichkeit von Gesetzes wegen hinsichtlich der hier strittigen Angaben einschränkt (vgl. hierzu GALLI/MOSER/LANG/STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl, 2013, Rz. 1182), stellt das BöB hierfür regelmässig keinen Vorbehalt im Sinne von Art. 4 BGÖ dar.

**6.2.3** Das BöB setzt im Wesentlichen das GATT-Übereinkommen vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA, SR 0.632.231.422) um (vgl. Botschaft des Bundesrats zu den für die Ratifizierung der GATT/WTO-Übereinkommen [Uruguay-Runde] notwendigen Rechtsanpassungen [GATT-Botschaft 2] vom 19. September 1994, BBl 1994 IV 1171 und 1180; ETIENNE POLTIER, Droit des marchés publics, 2014, S. 255), weshalb es nicht auf alle Beschaffungen des Bundes anwendbar ist. So erklärt Art. 3 Abs. 1 BöB das Gesetz für bestimmte Aufträge generell für nicht anwendbar, sog. Bereichsausnahme (TRÜEB, a.a.O., Rz. 6 zu Art. 3 BöB). Weitere Einschränkungen des



Anwendungsbereichs des BöB ergeben sich einerseits daraus, dass nur Aufträge darunter fallen, die den massgeblichen, in Art. 6 Abs. 1 BöB genannten Schwellenwert erreichen oder überschreiten. Andererseits sind gewisse Güterbeschaffungen durch militärische Auftraggeberinnen ausgenommen. Ferner fallen nur diejenigen Dienst- und Bauleistungen unter das Gesetz, die in Anhang 1 Annex 4 und 5 des GPA genannt sind (vgl. TRÜEB, a.a.O., Rz 1 f. zu Art. 5 BöB). Mangels Anwendbarkeit des BöB gibt es für all diese Beschaffungen keine Bestimmungen auf Gesetzesstufe, die dem BGÖ vorgehen könnten. Im Übrigen nennt die VöB, die in ihrem 3. Kapitel die übrigen Beschaffungen regelt – also die nicht dem Gesetz unterstehenden –, den Vertraulichkeitsgrundsatz nicht ausdrücklich. Dies etwa im Gegensatz zu den beiden Verfahrensgrundsätzen, gemäss denen Leistungen in der Schweiz nur an einen Anbieter oder eine Anbieterin vergeben werden, die die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sowie die Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf die Lohngleichheit gewährleisten (Art. 8 Abs. 1 Bst. b und c BöB i.V.m. Art. 6 VöB). Letztlich kann die Tragweite des Vertraulichkeitsgrundsatzes für übrige Beschaffungen im Sinn des 3. Kapitels der VöB offenbleiben, da dieser für die hier relevanten Angaben selbst für dem Gesetz unterstehende Beschaffungen ab der Zuschlagspublikation grundsätzlich nicht mehr gilt.

**6.2.4** Gemäss Art. 3 Abs. 2 BöB muss eine Vergabestelle einen Auftrag nicht nach den Bestimmungen des Gesetzes vergeben, wenn einer der dort genannten Gründe vorliegt: Eine Vergabe nach den Bestimmungen des Gesetzes würde die Sittlichkeit oder die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährden (Bst. a), der Schutz von Gesundheit und Leben von Mensch, Tier und Pflanzen erfordert dies (Bst. b); oder bestehende Schutzrechte des geistigen Eigentums würden durch eine Vergabe nach den Bestimmungen des BöB verletzt (Bst. c). In diesen Einzelfällen gilt das BöB zwar grundsätzlich, und damit auch der Vertraulichkeitsgrundsatz als allgemeiner Verfahrensgrundsatz, nicht aber der 4. Abschnitt "Vergabeverfahren", der u.a. die Pflicht enthält, den Zuschlag zu veröffentlichen. Vielmehr sind derartige Aufträge freihändig nach Art. 36 Abs. 2 Bst. a VöB zu vergeben (vgl. auch POLTIER, a.a.O., S. 156). Der Zuschlag bleibt in einer dieser Konstellationen also ausnahmsweise geheim. Für diese Beschaffungen ist somit ein spezialgesetzlicher Vorbehalt im Sinn von Art. 4 BGÖ gegeben. Dies rechtfertigt jedoch nicht die Anonymisierung der gesamten Liste, sondern nur der betreffenden Beschaffungszahlungen.

**6.3** Zusammenfassend enthält das BöB für die hier strittigen Angaben in der Regel keine Geheimhaltungsverpflichtung, die dem BGÖ vorgeht bzw. vom Vorbehalt in Art. 4 BGÖ erfasst wird, da der berücksichtigte Anbieter, die Art und der Umfang des Auftrags und der Preis ohnehin zu publizieren sind. Davon ausgenommen sind Beschaffungen, die sich auf einen in Art. 3 Abs. 2 BöB genannten Grund stützen können und nicht nach den im BöB geregelten Verfahren zu vergeben sind; diese sind geheim und daher gemäss Art. 4 BGÖ vorbehalten. Für Beschaffungen, die gar nicht unter das BöB fallen, besteht keine auf Gesetzesstufe verankerte Vertraulichkeit, die dem BGÖ vorgehen könnte. Grundsätzlich bleibt daher das BGÖ anwendbar und werden dessen Zugangsverweigerungsgründe zu prüfen sein.

## **7.**

Die Vorinstanz beruft sich ferner auf das Statistikgeheimnis als dem BGÖ vorgehende Norm. Das Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BStatG, SR 431.01) erfasse alle Statistikproduzenten des Bundes, also auch sie (Art. 11 BStatG). Zu statistischen Zwecken erhobene oder weitergegebene Daten dürften nicht zu anderen Zwecken verwendet werden und mit juristischen Arbeiten betraute Personen müssten alle Daten über einzelne natürliche und juristische Personen geheim halten (Art. 14 BStatG). Ferner sehe Art. 18 Abs. 3 BStatG vor, dass die Ergebnisse einer Statistik keine Rückschlüsse auf die Verhältnisse einzelner natürlicher oder juristischer Personen erlauben dürfen, die die betroffene Person nicht schon allgemein zugänglich gemacht hat. Schliesslich dürften die Statistikproduzenten des Bundes Personendaten für nicht personenbezogene Zwecke, insbesondere für Forschung, Planung und Statistik, Forschungs- und Statistikstellen des Bundes sowie Dritten bekannt geben, wenn u.a. die Daten anonymisiert werden, sobald es der Zweck des Bearbeitens erlaubt. Diese Voraussetzung sei hier nicht erfüllt. Aus diesen Gründen dürfe die Liste nur anonymisiert zugänglich gemacht werden.

Im Verfahren vor dem EDÖB scheint das BStatG bzw. dessen allfällige Auswirkungen auf das Zugangsgesuch nicht thematisiert worden zu sein und auch die Beschwerdeführer äussern sich nicht ausdrücklich dazu.

**7.1** Gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a BStatG gilt dieses u.a. für alle statistischen Arbeiten, die der Bundesrat anordnet. Die Statistik Beschaffungszahlungen beruht auf einem Beschluss des Bundesrats vom 17. Januar 2007, wonach im EFD ein Pilotprojekt für ein strategisches Beschaffungscontrolling

entwickelt und eine zentrale Beschaffungsstatistik aufgebaut werden soll (vgl. die Stellungnahme des Bundesrates vom 9. März 2007 zum Postulat NR Pfister Theophil 06.3670 "Herstellung von Transparenz über den Expertenfilz beim Bund"). Sie ist somit eine vom Bundesrat angeordnete Statistik im Sinn des BStatG und untersteht diesem.

**7.2** Art. 14 BStatG regelt das Statistikgeheimnis. Dieses besagt, dass die zu statistischen Zwecken erhobenen oder weitergegebenen Daten nicht zu anderen Zwecken verwendet werden dürfen, ausser wenn ein Bundesgesetz eine andere Verwendung ausdrücklich anordnet oder der Betroffene einer solchen schriftlich zustimmt. Die mit statistischen Arbeiten betrauten Personen müssen alle Daten über einzelne natürliche und juristische Personen geheim halten, die sie bei ihrer Arbeit wahrgenommen haben. Das Statistikgeheimnis dient demnach dazu, dass für statistische Zwecke erhobene Daten einzig hierfür und nicht für andere Zwecke – wie etwa aufsichtsrechtliche oder fiskalische Zwecke –benützt bzw. zweckentfremdet werden (MAURER-LAMBROU/KUNZ, in: Mauer-Lambrou/Blechta, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl., 2014, Rz. 12 zu Art. 22 DSG). Die hier strittigen Daten wurden ursprünglich nicht zu statistischen Zwecken erhoben, sondern sind im Rahmen der Tätigkeit der Behörden angefallen, nämlich beim Bezug bzw. der Rechnungsstellung und Bezahlung von Leistungen. Dabei wurden die Angaben insbesondere in der Buchhaltung erfasst und von dort aus für die Statistik Beschaffungszahlungen weiterverwendet, also weitergegeben (vgl. hierzu E. 5.3). Der Bundesrat hatte in der Botschaft zum Statistikgeheimnis ausgeführt, dass Daten, die für Verwaltungszwecke erhoben wurden, auch gleichzeitig oder nachträglich für statistische Zwecke verwendet werden könnten (Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz vom 30. Oktober 1991, BBl 1992 I 373, S. 426, nachfolgend Botschaft BStatG). Vorliegend geht es ferner nicht darum, die ursprünglichen Daten bekannt zu geben, sondern um den Zugang zu ihrer statistischen Auswertung. Zu prüfen bleibt daher einzig die Zulässigkeit einer Veröffentlichung der Statistik gemäss Art. 18 f. BStatG.

**7.3** Gemäss Art. 18 Abs. 1 BStatG sind die wichtigsten statistischen Ergebnisse und Grundlagen zu veröffentlichen und nicht veröffentlichte Ergebnisse auf geeignete Weise zugänglich zu machen. Art. 18 Abs. 3 BStatG schränkt diesen Grundsatz dahingehend ein, dass die Ergebnisse keine Rückschlüsse auf die Verhältnisse einzelner natürlicher oder juristischer Personen erlauben sollen, welche die betroffene Person nicht schon allgemein zugänglich gemacht hat. Vorbehalten bleibt eine

gesetzlich vorgesehene Veröffentlichung. Gemäss Botschaft enthält diese Bestimmung eine Beschränkung der Diffusion von Ergebnissen aus der Sicht des Datenschutzes. Grundsätzlich dürfen die Ergebnisse nicht so fein untergliedert sein, dass Benutzer aus einer Statistik ihnen bisher nicht bekannte und auch nicht öffentlich zugängliche Informationen über einzelne Personen oder Unternehmen entnehmen können. Solche Ergebnisse seien wie Personendaten zu behandeln (Botschaft BStatG, S. 431). Umgekehrt wird jedoch auch betont, dass wegen des hohen Stellenwerts einer offenen Diffusionspolitik der Zugang zu den Ergebnissen, ausser wenn Datenschutzgründe dies verlangen, nur in Ausnahmefällen (z. B. wichtige Landesinteressen) eingeschränkt werden dürfe (Botschaft BStatG, S. 431).

Ferner regelt Art. 19 Abs. 2 BStatG die Weitergabe von Personendaten durch Statistikproduzenten des Bundes: Für nicht personenbezogene Zwecke, insbesondere für Forschung, Planung und Statistik, dürfen diese Personendaten an Forschungs- und Statistikstellen des Bundes sowie Dritten bekannt gegeben werden, wenn kumulativ die folgenden Bedingungen erfüllt sind: Die Daten werden anonymisiert, sobald es der Zweck des Bearbeitens erlaubt; der Empfänger gibt die Daten nur mit Zustimmung des Statistikproduzenten weiter; der Empfänger gibt die Ergebnisse nur so bekannt, dass die betroffenen Personen nicht bestimmbar sind; und die Voraussetzungen für die Einhaltung des Statistikgeheimnisses und der übrigen Datenschutzbestimmungen sind durch den Empfänger gegeben. Damit entspricht diese Regelung im Wesentlichen derjenigen von Art. 22 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) bzw. geht mit der letzten Anforderung sogar darüber hinaus.

**7.4** Als Personendaten gelten gemäss Art. 3 Bst. a DSG alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen. Indem das BStatG den Datenschutz in der Bundesstatistik sicherzustellen bezweckt (Art. 1 Bst. e BStatG), kommt dem Begriff Personendaten im Anwendungsbereich des BStatG dieselbe Bedeutung zu. Die umstrittene Liste enthält personenbezogene Daten, indem sie die Namen bzw. Firmen der 40 grössten Lieferanten des EFD, also von natürlichen und juristischen Personen nennt und ihren Umsatz im Jahr 2011 mit dem Eidg. Finanzdepartement und seinen Ämtern ausweist, aufgeschlüsselt nach 22 Beschaffungskategorien, teilweise noch mit Unterkategorien. Diese Informationen lassen Rückschlüsse auf gewisse wirtschaftliche Verhältnisse einzelner natürlicher oder juristischer Personen zu und sind

nicht öffentlich zugänglich. Selbst eine Auswertung der im Publikationsorgan nach Art. 8 VöB veröffentlichten Zuschläge würde im Übrigen nicht zu diesen Angaben führen, weil nicht alle Zuschläge zu publizieren sind, vereinzelt anstelle des konkreten Preises der tiefste und höchste im Vergabeverfahren einbezogene Preis veröffentlicht werden darf (Art. 28 Bst. f VöB) und schliesslich der Zuschlagspublikation auch nichts über den Zahlungszeitpunkt oder den Bezug allfälliger nur als Option vergebener Zusatzleistungen zu entnehmen ist. Für die Personendaten der streitgegenständlichen Liste enthalten somit Art. 18 und 19 BStatG eine vom BGÖ abweichende gesetzliche Zugangsregelung, die in Art. 4 Abs. 2 BGÖ vorbehalten ist. Eine Bekanntgabe der nicht anonymisierten Liste würde nach dem Gesagten gegen Art. 18 Abs. 3 BStatG verstossen. Die Beschwerdeführer haben im Übrigen auch nicht geltend gemacht, sie würden die Daten für nicht personenbezogene Zwecke verlangen, noch liegt ein solcher Zweck nahe, weshalb auch eine Bekanntgabe nach Art. 19 Abs. 2 BStatG nicht in Frage kommt.

**7.5** Die Vorinstanz hat demnach den Beschwerdeführern zu Recht nur Zugang zu einer anonymisierten Fassung des Dokuments "Die 40 umsatzstärksten Kreditoren (Lieferfirmen) des Eidg. Finanzdepartements (bei wem wurde beschafft), Auswertungsperiode 01.01.2011 bis 31.12.2011" gewährt. Die angefochtene Verfügung erweist sich insofern als rechtmässig. Bei diesem Ergebnis braucht nicht weiter geprüft zu werden, ob dem Zugang zu einer nicht anonymisierten Liste allenfalls auch Geschäftsgeheimnisse oder andere Verweigerungsgründe nach Art. 7 ff. BGÖ entgegen stehen oder ob die betroffenen Anbieter allenfalls vorgängig anzuhören sind.

## **8.**

Zu prüfen bleibt schliesslich, ob die Beschränkung auf die 40 umsatzstärksten Kreditoren rechtmässig ist. Die Beschwerdeführer beantragen den Zugang zu einer Liste ohne die Beschränkung auf die ersten 40 Plätze der Rangliste. Die Vorinstanz entgegnet, es bestehe zurzeit nur die Liste mit den 40 umsatzstärksten Kreditoren, nicht aber eine mit sämtlichen Kreditoren des EFD. Sie schätze, dass die zivile Bundesverwaltung über 50'000 Kreditoren habe, an die Zahlungen für Beschaffungen getätigt würden. Ein einzelnes Departement dürfte daher zwischen 5'000 und 12'000 Lieferanten haben. Eine derartige Liste würde mindestens 150 bis 300 Seiten umfassen und sei daher nur schwer handhabbar. Weiter macht sie geltend, dass die Ausgabe derart grosser Dokumente anfällig für Abstürze der Informatik sei und bestreitet die

Annahme des EDÖB, eine solche Liste sei ohne unverhältnismässigen Aufwand erstellbar. Bereits die Liste der 40 umsatzstärksten Kreditoren habe ohne die Anonymisierung mindestens 40 Stunden Aufwand verursacht. Es müsse nicht nur die Liste aus dem Informatiksystem generiert werden, sondern diese auch in einem gewissen Rahmen und soweit möglich auf ihre Vollständigkeit, Korrektheit und Plausibilität geprüft werden. Sie wehre sich nicht grundsätzlich gegen das freiwillige und unpräjudizielle Erstellen einer solchen Liste für das EFD, müsse jedoch für den anfallenden enormen Aufwand eine angemessene Gebühr verlangen, wobei der Stundenansatz für die Prüfung und Vorbereitung amtlicher Dokumente grundsätzlich Fr. 100.— betrage.

**8.1** Mit der Statistik "Beschaffungszahlungen" sollen generelle Auskünfte zum gesamthaften Einkaufsverhalten der Bundesverwaltung sowie detaillierte Angaben zu den Beschaffungszahlungen eines bestimmten Amtes gemacht werden (vgl. BBL: Statistik Beschaffungszahlungen der Bundesverwaltung, Hinweise zu den Auswertungen 2011, Vernehmlassungsbeilage 2). Die Gründe und Überlegungen, die die Vorinstanz zu einer auf die ersten 40 Ränge beschränkten Liste veranlassten, sind nicht aktenkundig, wobei Effizienz und Praktikabilität wesentlich gewesen sein dürften. Aus der anonymisierten Liste (Vernehmlassungsbeilage 4) ergibt sich ferner, dass das EFD und seine Ämter im Jahr 2011 an seine 40 umsatzstärksten Lieferanten etwas mehr als einen Drittel der gesamten Beschaffungszahlungen geleistet haben, in anderen Departementen und der Bundeskanzlei waren die 40 umsatzstärksten Lieferanten mitunter gar Empfänger von mehr als der Hälfte aller Beschaffungszahlungen. Die Vorinstanz geht offensichtlich davon aus, dass mit einer Auswertung auf dieser Grundlage die erwähnten Ziele des Beschaffungscontrollings erreicht werden können, also eine unter statistischen Gesichtspunkten ausreichende Datenbasis besteht, um relevante Erkenntnisse zu gewinnen. Dies erscheint ohne weiteres als nachvollziehbar.

**8.2** Gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ gelten als amtliche Dokumente neben den bestehenden im Sinn von Art. 5 Abs. 1 BGÖ auch solche, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können. Diese werden auch virtuelle Dokumente genannt. In der Botschaft BGÖ, S. 1996 wird hierzu ausgeführt, dass diese Bestimmung insbesondere Auszüge aus einer Datenbank betrifft. Erlaube es das Informatiksystem nicht, dem Ersuchen auf einfache Art und Weise Folge zu geben (beispielsweise weil aufwändige Datenbankabfragen programmiert werden müssten), wird der Bürger oder die Bürgerin

informiert, dass er oder sie unter den allgemeinen Bedingungen des vorliegenden Gesetzes (insbesondere unter Vorbehalt der verschiedenen Ausnahmerebestimmungen und unter Kostenfolge) Zugang zu den in der Datenbank gespeicherten Einzeldaten verlangen könne. Der Begriff des "einfachen elektronischen Vorgangs" beziehe sich auf den Gebrauch durch einen durchschnittlichen Benutzer bzw. eine ebensolche Benutzerin und ändere sich demnach mit der technologischen Entwicklung.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil A-3363/2012 vom 22. April 2013 hierzu festgehalten, dass für die Generierung eines solchen Dokuments durchaus mehrere Arbeitsschritte erforderlich sein können, solange ein gewöhnlicher Benutzer ohne spezielle Computerkenntnisse dies tun könne (E. 3.5.1). Zur Frage, wann ein Aufwand übermässig ist, wurde der für die damalige Vorinstanz geltende Gebührenrahmen berücksichtigt sowie der geschätzte Zeitaufwand. Da dieser auf über 15 Stunden veranschlagt worden war, wurde der Aufwand als übermässig eingestuft (E. 3.5.1).

**8.3** Die Vorinstanz macht geltend, dass eine Statistik über sämtliche Beschaffungszahlungen des EFD nicht bestehe und deren Erstellung einen übermässigen Aufwand verursache, also eben nicht bloss mit einem einfachen elektronischen Vorgang möglich sei. Dabei bringt sie einerseits technische Gründe vor, nämlich in der Informatik begründete Systeminstabilitäten (Gefahr von "Abstürzen") bei der Generierung solch grosser Auszüge, andererseits einen übermässigen Aufwand für die notwendige Kontrolle sowie Anonymisierung. Angesichts der geltend gemachten grossen Zahl von mehreren tausend Kreditoren führt selbst eine sehr summarische Prüfung offensichtlich zu einem erheblichen Zeitaufwand. Es erscheint nachvollziehbar, dass dieser erforderlich ist, um korrekte Angaben zu machen und dem Anspruch an eine Statistik gerecht zu werden, also dass es "Resultate in Form mehr oder weniger verdichteter, zahlenmässiger Angaben über die Wirklichkeit" sind (Botschaft BStatG, S. 375 zum Begriff Statistik). Zu beachten ist ferner, dass für den Zugang zur Liste die Namen bzw. Firmen der Lieferanten zu anonymisieren sind, wodurch der Aufwand weiter steigt, wie die Vorinstanz zu Recht einwendet (vgl. hierzu E. 7.3 f.). Ebenso erscheinen die vorgebrachten technischen Bedenken als plausibel. Auch wenn die Abgrenzung, wann ein Vorgang noch einfach ist und wann nicht mehr, noch nicht abschliessend geklärt ist (E. 8.2; vgl. auch ROBERT BÜHLER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl., 2014, Rz. 18 zu Art. 5 BGÖ), sind im vorliegenden Fall

unter Würdigung aller Umstände die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Zugang zu einer noch zu erstellenden Gesamtliste nach Art. 5 Abs. 2 BGÖ nicht erfüllt. Die Vorinstanz durfte daher das Zugangsgesuch auch insofern abweisen und dieses auf die vorhandene, anonymisierte Liste beschränken. Auch diese Rüge erweist sich damit als unbegründet. Es bleibt den Beschwerdeführern unbenommen, allenfalls gegen Entgelt Einsicht in die anonymisierten Einzeldaten zu verlangen.

## 9.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz nicht als Erstellerin der 7 Listen der 40 umsatzstärksten Lieferanten im Jahr 2011 der BK und der Departemente EDA, EDI, EJPD, WBF, UVEK und VBS im Sinn von Art. 10 BGÖ zu qualifizieren ist und insofern zu Recht auf das Zugangsgesuch nicht eingetreten ist. Hingegen ist sie sowohl Erstellerin der Liste betreffend das EFD als auch aller Dokumente, in denen sie ihre eigenen Feststellungen darlegt, insbesondere der Dokumente "Auffälligkeiten in den Auswertungen der Beschaffungszahlen 2011" mit Bezug auf alle Departemente und die Bundeskanzlei. Hinsichtlich dieser Dokumente hätte sie auf das Zugangsgesuch eintreten müssen und ist die Beschwerde insoweit teilweise gutzuheissen und die Angelegenheit zur materiellen Beurteilung und Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Aufgrund des Statistikgeheimnisses, das auf die Listen der 40 umsatzstärksten Kreditoren im Jahr 2011 anwendbar ist, kann diese nicht ohne Anonymisierung der Namen bzw. Firmen der Lieferanten zugänglich gemacht werden und ist die Verfügung der Vorinstanz in Abweisung der Beschwerde zu bestätigen. Ferner besteht keine Liste über sämtliche Beschaffungszahlungen im Jahr 2011 und auch kein Anspruch auf die Erstellung einer solchen Liste. Gegen Entgelt können die Beschwerdeführer Zugang zu den anonymisierten Einzeldaten verlangen. Insofern ist die Beschwerde ebenfalls abzuweisen.

## 10.

**10.1** Die Verfahrenskosten sind in der Regel der unterliegenden Partei aufzuerlegen, bei nur teilweisem Unterliegen werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Bei diesem Verfahrensausgang haben die Beschwerdeführer als teilweise unterliegende Partei reduzierte Verfahrenskosten zu tragen (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die Vorinstanz durch ihre teilweise Wiedererwägung



hinsichtlich eines Dokuments die Gegenstandslosigkeit bewirkt hat und hierfür an sich kostenpflichtig würde (Art. 5 VGKE). Den Beschwerdeführern werden daher reduzierte Verfahrenskosten von Fr. 600.— auferlegt. Der Differenzbetrag von Fr. 900.— zum geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.— ist ihnen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

**10.2** Der obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen, wobei bei teilweisem Obsiegen die Parteientschädigung zu kürzen ist und bei verhältnismässig geringen Kosten von einer Parteientschädigung abgesehen werden kann (Art. 7 Abs. 1, 2 und 4 VGKE). Bundesbehörden haben keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Es ist nicht ersichtlich, dass den nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführern für das vorliegende Verfahren Kosten entstanden sind, die die Geringfügigkeit überschreiten würden. Es werden daher keine Parteientschädigungen zugesprochen.

### **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

#### **1.**

Die Beschwerde wird in Bezug auf das Dokument "Auffälligkeiten in den Auswertungen der Beschaffungszahlungen 2011 des EFD" als gegenstandslos geworden abgeschrieben.

#### **2.**

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung wird insofern aufgehoben, als die Vorinstanz auf das Zugangsgesuch zu den Dokumenten "Auffälligkeiten in den Auswertungen der Beschaffungszahlen 2011" des EDA, EDI, EJPD, WBF, UVEK, VBS und der Bundeskanzlei nicht eingetreten ist. Die Angelegenheit wird insofern zur materiellen Behandlung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

#### **3.**

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit auf sie eingetreten werden kann.

#### **4.**

Den Beschwerdeführern werden Verfahrenskosten im Betrag von Fr. 600.— auferlegt. Der Differenzbetrag von Fr. 900.— zum geleisteten

Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.— wird den Beschwerdeführern nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu haben sie dem Bundesverwaltungsgericht einen Einzahlungsschein zuzustellen oder ihre Post- oder Bankverbindung bekannt zu geben.

**5.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**6.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. A2013.1 1.21-0007/2013-00132/  
Einschreiben)
- das Generalsekretariat EFD (Gerichtsurkunde)
- den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten  
(z.K., B-Post)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

André Moser

Bernhard Keller

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist steht still vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar (Art. 46 Abs. 1 Bst.

c BGG). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: