Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-746/2016

Urteil vom 25. August 2016

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiber Stephan Metzger.

Parteien

Mario **Stäuble,**
Redaktion Tages-Anzeiger,
Werdstrasse 21, Postfach, 8021 Zürich 1,
Beschwerdeführer,

gegen

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO,
Holzikofenweg 36, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten.

Sachverhalt:

A.
Der Bundesrat erliess am 2. April 2014 gestützt auf Art. 2 des Bundesgesetzes über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen vom 22. März 2002 (Embargogesetz, EmbG, SR 946.231) die Verordnung über Massnahmen zur Vermeidung der Umgehung internationaler Sanktionen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine vom 27. August 2014 (SR 946.231.176.72; nachfolgend "Verordnung").

B.
Mario Stäuble ersuchte in seiner Funktion als Journalist und Redaktor des Tages Anzeigers mit E-Mail vom 23. Juni 2015 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3) beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) um Zugang zu Listen/Statistiken betreffend die oben erwähnte Verordnung und stellte folgende Fragen:

- Wie viele Bewilligungen nach Art. 5 der Verordnung wurden seit Inkraftsetzung der Verordnung erteilt? (Bewilligungspflicht für die Begebung von Finanzinstrumenten)

- Wie viele Bewilligungen nach Art. 5 der Verordnung wurden seit Inkraftsetzung der Verordnung verweigert, betreffend welche Summen? (Bewilligungspflicht für die Begebung von Finanzinstrumenten)

- Dieselben Fragen betreffend Art. 5a und 6 der Verordnung. (Bewilligungspflicht für die Gewährung von Darlehen)

- Wie viele Anfragen/Meldungen von Finanzintermediären gab es bisher, die zur Anwendung von Art. 7 der Verordnung führen? (Verbot von Finanzierungen, Beteiligungen und Dienstleistungen auf der Krim und in Sewastopol)

- Wie viele Anfragen/Meldungen von Finanzintermediären gab es bisher, die zur Anwendung von Art. 8 der Verordnung führen? (Verbot der Eröffnung neuer Geschäftsbeziehungen)

- Wie viele Anfragen/Meldungen von Finanzintermediären gab es bisher, die zur Anwendung von Art. 9 der Verordnung führen? (Meldepflichten für bestehende Geschäftsbeziehungen)

C.
Mit Schreiben vom 13. Juli 2015 verweigerte das SECO den Zugang zu den Informationen gestützt auf Art. 8 Abs. 2 BGÖ (ausstehender politischer oder administrativer Entscheid der Behörde), Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ (wesentliche Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung der Behörde) sowie Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ (Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz).

D.
Am 30. Juli 2015 stellte Mario Stäuble beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einen Schlichtungsantrag, worauf am 17. November 2015 eine Schlichtungsverhandlung folgte. In deren Verlauf konnten sich die Parteien nicht einigen.

E.
Mit Empfehlung nach Art. 14 BGÖ vom 8. Dezember 2015 empfahl der EDÖB dem SECO, den Zugang zu den von Mario Stäuble verlangten Listen/Statistiken betreffend die Verordnung über Massnahmen zur Vermeidung der Umgehung internationaler Sanktionen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine zu gewähren und die gestellten Fragen zu beantworten. Er begründet seine Empfehlung im Wesentlichen damit, dass weder ein besonderer Fall nach Art. 8 BGÖ vorliege noch die Voraussetzungen für die Anwendung von Ausnahmebestimmungen gemäss Art. 7 BGÖ erfüllt seien.

F.
Mit Verfügung vom 13. Januar 2016 verweigerte das SECO den von Mario Stäuble ersuchten Zugang zu den Dokumenten und Informationen bzw. den Listen/Statistiken betreffend die Verordnung sowie diesbezügliche Auskünfte. Es begründete seinen Entscheid im Wesentlichen mit der Gefahr, dass der Bundesrat seine Meinung im Falle eines allfälligen öffentlichen Drucks aufgrund der freigegebenen Informationen nicht mehr unbelastet bilden könne und ihm den unabhängigen Bezug seiner politischen Position verunmögliche. Insbesondere sei es wichtig, dass der Bundesrat die internen Entscheidungsgrundlagen autonom und ohne äussere Beeinflussung analysieren könne. Eine Bekanntgabe von Informationen betreffend die Umsetzung der Verordnung könne hingegen dazu führen, dass der Ermessensspielraum des Bundesrates in Bezug auf seine Massnahmen und in Bezug auf die Wirksamkeit der Verordnung geschmälert würde. Die Verweigerung des gewünschten Zugangs rechtfertige sich zudem

durch das Risiko einer Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen der Schweiz in der Beziehung zur EU.

G.
Mit Beschwerde vom 4. Februar 2016 beantragt Mario Stäuble (nachfolgend: Beschwerdeführer) sinngemäss, es sei ihm der Zugang zu den verlangten Listen/Statistiken (Zahlenmaterial) betreffend die Verordnung über Massnahmen zur Vermeidung der Umgehung internationaler Sanktionen im Zusammenhang mit der Ukraine zu gewähren und es seien die im Einsichtsgesuch vom 23. Juni 2015 gestellten Fragen zu beantworten.

Zur Begründung seines Begehrens führt er im Wesentlichen aus, das SECO (nachfolgend: Vorinstanz) lege nicht in nachvollziehbarer Weise dar, inwiefern die Herausgabe des geforderten Zahlenmaterials und die Beantwortung der Fragen die freie Meinungsbildung des Bundesrates behindern könne. Das Gesetz schütze im Übrigen einen hängigen Entscheidungsprozess, nicht einen bereits entschiedenen, weshalb der Entscheidungsprozess im Zusammenhang mit der verabschiedeten und in Kraft getretenen Verordnung von der gesetzlichen Bestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ nicht erfasst werde. Ausserdem würden durch die offenzulegenden Dokumente keine konkreten Geschäfte erwähnt, sondern nur statistisches Material, weshalb nicht ersichtlich sei, dass deren Bekanntgabe zu einem derart hohen Druck führen könne, dass der Bundesrat in seiner Meinungs- und Willensbildung eingeschränkt wäre. Im Übrigen könne es nicht Zweck von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ sein, aus Furcht vor Fehlinterpretation im Ausland die Offenlegung von Fakten zu verhindern.

H.
Mit Vernehmlassung vom 24. März 2016 beantragt die Vorinstanz, es sei die Beschwerde vom 4. Februar 2016 abzuweisen. Sie begründet dies damit, dass das wichtigste Ziel der Verordnung die Vermeidung der Umgehung von EU-Sanktionen über das Schweizer Staatsgebiet sei. Dies erfordere eine laufende Überprüfung, um gegebenenfalls neue Massnahmen zu ergreifen oder die Verordnung anpassen zu können. Es handle sich insofern nicht um einen abgeschlossenen Prozess, sondern um einen "hängigen Entscheidprozess" in dessen Verlauf jedes Indiz als Grundlage für einen weiteren Entscheid des Bundesrates diene. Dies bedeute, dass der politische Entscheid über eine Anpassung der Verordnung nicht nur von der Entwicklung der politischen Situation in der Ukraine, sondern auch von der Wirksamkeit der Verordnung selbst abhänge, welche mit den Bewilli-

gungs- und Meldepflichten überwacht wird. Diese würden sodann eine dynamische Grundlage in der Verordnung selber für deren allfällige Anpassung darstellen. Zumal eine Verhinderung von Umgehungsgeschäften jedoch zeitlich nicht abschliessend erfüllt sein könne, sei es auch nicht möglich, den politischen Entscheid abschliessend zu fällen. Durch die Veröffentlichung von Informationen betreffend die Melde- und Bewilligungspflichten würde die souveräne Meinungsbildung des Bundesrates wesentlich beeinträchtigt, könnten doch ausländische Interventionen dazu führen, die Schweiz in ihrer Sanktionspolitik unter Druck zu setzen und somit deren Eigenständigkeit in einem aussenpolitisch wichtigen Bereich zu beeinflussen. Sodann liege es im allgemeinen öffentlichen Interesse, dass ein autonomer Entscheidungsspielraum nicht durch die Veröffentlichung von ausschliesslich dem Bundesrat vorbehaltenen Informationen unterminiert werde.

I.
In seinen Schlussbemerkungen vom 11. April 2016 hält der Beschwerdeführer an seinem Begehren fest.

J.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidwesentlich – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt. Bei der Vorinstanz handelt es sich um eine Dienststelle der Bundesverwaltung i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG und bei der angefochtenen Verfügung um ein zulässiges Anfechtungsobjekt. Da zudem kein Ausnahmegrund nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde sachlich wie funktional zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

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

Der Beschwerdeführer ist mit seinem Gesuch um Einsicht in die Listen/Statistiken betreffend die Verordnung über Massnahmen zur Vermeidung der Umgehung internationaler Sanktionen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine bei der Vorinstanz nicht durchgedrungen, durch die angefochtene Verfügung auch materiell beschwert und demzufolge ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Im Übrigen ist auf die frist- und formgerecht erhobene Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) einzutreten.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechterheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Zudem prüft es die Verfügung auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

3.1 Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ), damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden (BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2011/52 E. 3; statt vieler aus der neueren Praxis Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A- 1784/2014 vom 30. April 2015 E. 3.1). Zu diesem Zweck statuiert das BGÖ das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt und gewährt einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ; vgl. BGE 136 II 399 E. 2.1 mit Hinweisen; PASCAL MAHON/OLIVER GONIN, in: Stefan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, Bern 2008 [nachfolgend: Handkommentar BGÖ], Art. 6 Rz. 11 ff.).

3.2 Das BGÖ gilt für die gesamte Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ), womit auch die Vorinstanz erfasst ist. Art. 3 BGÖ hält Rechtsbereiche fest, auf welche das Gesetz keine Anwendung findet. Bei der nachgesuchten Information resp. dem Inhalt der gestellten Fragen handelt es sich um allgemeine Informationen und statistische Werte betreffend die durch den Bundesrat festgelegte und gehandhabte Embargopolitik im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine. Somit steht fest, dass keine Ausnahme gemäss Art. 3 BGÖ vorliegt, was von der Vorinstanz auch nicht bestritten wird. Das Einsichtsgesuch untersteht damit dem sachlichen und persönlichen Geltungsbereich des BGÖ.

3.3 Ein amtliches Dokument ist jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Art. 5 Abs. 1 BGÖ). Das Öffentlichkeitsgesetz kennt keine Kategorie interner Dokumente, die generell nicht zugänglich wären (KURT NUSPLIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 8). Das Öffentlichkeitsprinzip gilt gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ umfassend für alle amtlichen Dokumente (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3631/2009 vom 15. September 2009 E. 2.1).

Bei den vorliegend als Gegenstand des Zugangsgesuchs zu prüfenden Informationen handelt es sich um Dokumente in Form von Statistiken und Listen, welche durch die Vorinstanz im Rahmen ihrer amtlichen Tätigkeit erstellt werden und sich in ihrem Besitz befinden. Gegenteiliges wird nicht geltend gemacht. Der Charakter von amtlichen Dokumenten i.S.v. Art. 5 BGÖ ist damit gegeben und wird von der Vorinstanz sodann auch nicht bestritten.

3.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass auf das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers die Bestimmungen des BGÖ anzuwenden sind. Es ist im Weiteren zu prüfen, ob bzw. in welchem Umfang die Vorinstanz das Auskunftsgesuch des Beschwerdeführers zu Recht abgelehnt hat.

4.

4.1 Der Bundesrat hat aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung beschlossen, dass die Schweiz die Embargomassnahmen der EU gegen Russland nicht übernimmt, aber alle notwendigen Massnahmen trifft, um Umgehungsgeschäfte über die Schweiz zu vermeiden. In der Folge erliess

er die Verordnung über Massnahmen zur Vermeidung der Umgehung internationaler Sanktionen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine. Die Massnahmen der Verordnung sind Finanz- und Handelsbeschränkungen. Folgende Finanzbeschränkungen sind vorgesehen:

a) Begebungen von kurzfristigen Finanzinstrumenten für gewisse Banken und Unternehmen sind bewilligungspflichtig (Art. 5 und Anhang 2)

b) Die Gewährung von kurzfristigen Darlehen an gewisse Banken und Unternehmen ist bewilligungspflichtig (Art. 5a und Anhang 2)

c) Meldepflicht für den Sekundärhandel von ausserhalb der Schweiz und der EU aufgelegten Finanzinstrumenten (Art. 6)

d) Verbot neuer Geschäftsbeziehungen (Art. 8 und Anhang 3)

e) Meldepflicht für Finanzintermediäre (Art. 9)

f) Verbot von Finanzierungen, Beteiligungen und Dienstleistungen auf der Krim und in Sewastopol (Art. 7).

Im vorliegenden Fall verlangt der Beschwerdeführer Zugang zum entsprechenden Zahlenmaterial, d.h. die Anzahl der jeweils gemachten Anfragen und Meldungen bzw. erteilten und verweigerten Bewilligungen (inkl. Summe; vgl. auch die einzelnen Fragen in Bst. B Sachverhalt).

4.2 Grundsätzlich hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Damit wird jeder Person ein generelles Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, über welche die Verwaltung verfügt, gewährt, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden müsste (BGE 136 II 399 E. 2.1, 133 II 209 E. 2.1; BVGE 2011/52 E. 3; statt vieler Urteil des BVGer A-3122/2014 E. 4.1). Es obliegt entsprechend nicht mehr dem freien Ermessen der Behörden, ob sie Informationen oder Dokumente zugänglich machen wollen oder nicht. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann jedoch eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ) oder wenn ein Ausnahmefall gemäss Art. 8 BGÖ vorliegt (vgl. auch BGE 136 II 399 E. 2). Das Gesetz nimmt eine Ermittlung der tangierten Interessen selber vorweg, indem es in abschliessender Weise die verschiedenen Fälle überwiegender öffentlicher oder privater Interessen aufzählt

(BERTIL COTTIER/RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 3).

Aufgrund des in Art. 6 Abs. 1 BGÖ festgeschriebenen Öffentlichkeitsprinzips besteht eine Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten, was zu einer Umkehr der Beweislast führt (vgl. jedoch Urteil des Bundesgerichts 1C_296/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.6 und unten E. 5.5.1). Diese obliegt somit der Behörde, wobei zur Widerlegung der Vermutung zu beweisen ist, dass die in Art. 7 und 8 BGÖ aufgestellten Ausnahmefällen gegeben sind. Dabei hängt die Wirksamkeit dieser Ausnahmeklauseln einerseits davon ab, dass die Beeinträchtigung im Fall einer Offenlegung von einer gewissen Erheblichkeit sein muss, und andererseits, dass ein ernsthaftes Risiko bezüglich des Eintritts besteht, mithin der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge und mit hoher Wahrscheinlichkeit eintrifft. Sobald also die Behörde davon ausgehen muss, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind, muss das Dokument – ungeachtet der Legitimität der Gründe, aus denen die gesuchstellende Person um Zugang zur Information ersucht – geheim gehalten werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_296/2015 vom 18. Mai 2016 E. 4.2; BVGE 2014/6 E. 4.3, BVGE 2013/50 E. 8.1, BVGE 2011/52 E. 6; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5489/2012 vom 6. Oktober 2013 E. 4-7; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2002; Urs STEIMEN, in: Urs Maurer-Lambrou/Gabor P. Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar Datenschutzgesetz Öffentlichkeitsgesetz [nachfolgend: BSK BGÖ], 3. Aufl., Basel 2014, Art. 7 Rz. 4; MAHON/GONIN, in: Handkommentar BGÖ, Art. 6 Rz. 11; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 4 f.).

Im Übrigen darf der Zugang aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht einfach verweigert werden, wenn ein verlangtes Dokument Informationen enthält, die nach dem Ausnahmekatalog von Art. 7 BGÖ nicht zugänglich sind. Vielmehr ist in diesem Fall ein eingeschränkter, d.h. teilweiser Zugang zu den Informationen im Dokument zu gewähren, welche nicht geheim zu halten sind (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 8; STEIMEN, in: BSK BGÖ, Art. 7 Rz. 9 ff.; vgl. auch BGE 133 II 209 E. 2.3.3).

5.

5.1 Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nicht absolut. So kann gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt

oder verweigert werden, wenn durch deren Offenlegung die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können. Bei diesen gesetzlichen Tatbestandselementen handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die den Behörden zwangsläufig einen grossen Interpretationsspielraum belassen, was aufgrund der heiklen Zusammenhänge vom Gesetzgeber durchaus so gewollt ist. Überdies ergibt sich dies aus der französischen Gesetzesfassung, wo in noch vagerer Form als in der deutschen oder italienischen Sprachversion in Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ die Wortfolge „risque de compromettre“ verwendet wird (Urteil des Bundesgerichts 1C_296/2015 vom 18. Mai 2016 E. 4.1). Eine Verweigerung der Offenlegung rechtfertigt sich demzufolge dann, wenn das Bekanntwerden der Informationen den Beziehungen der Schweiz zu anderen Staaten oder zu internationalen Organisationen schaden würde. Solange eine Offenlegung die Interessen des Landes beeinträchtigen würde, ist es unerheblich, ob sich die Dokumente auf ausländische Behörden, ausländische Unternehmen der Privatwirtschaft oder auf ausländische Staatsangehörige beziehen. Eine Beeinträchtigung internationaler Beziehungen resp. der aussenpolitischen Interessen der Schweiz kann sich direkt aus der Offenlegung von Dokumenten ergeben, wenn daraus Kenntnisse über Absichten von Staaten resultieren, woraus sich ein entscheidender Vorteil bei Verhandlungen ergeben kann, aber auch indirekt, wenn ein Staat angesichts der Veröffentlichung von Informationen, die ihn oder seine Staatsangehörigen betreffen, verärgert wird. Diese breite Sichtweise erfasst eine Vielzahl von Dokumenten und Informationen, so beispielsweise auch Berichte und Notizen, aus denen die Aussenpolitik der Regierung hervorgeht. Ein Anrufen der Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ erfordert jedenfalls stets das Risiko, dass durch eine Offenlegung der entsprechenden Information die aussenpolitischen Interessen der Schweiz beeinträchtigt würden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_296/2015 vom 18. Mai 2016 E. 4.2; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 30 ff.).

5.2 Die Vorinstanz bringt sodann zur Begründung ihres Entscheides vom 13. Januar 2016 im Wesentlichen vor, die Veröffentlichung der verlangten Informationen würde dazu führen, dass die aussenpolitischen Beziehungen zur EU sowie zu anderen Regierungen beeinträchtigt würden. Die Schweiz verfolge eine von der EU und anderen Staaten abweichende Politik, lasse aber keine Umgehungsgeschäfte zu. Wenn nun allenfalls vorhandene Informationen zu den Melde- und Bewilligungspflichten veröffentlicht würden, so könne dies ohne weitere Erläuterungen als Hinweis auf die Existenz solcher Umgehungsgeschäfte interpretiert werden, dürfte doch

aus Sicht der EU tendenziell jedes nach ihren Richtlinien verbotene, in der Schweiz jedoch erlaubte Geschäft, als Umgehung angesehen werden. Aus Schweizer Perspektive könnten dagegen unter Umgehungsgeschäften auch bloss jene Geschäfte verstanden werden, welche aufgrund der EU-Sanktionen aus einem EU-Land in die Schweiz verlagert würden. Geschäfte, welche schon vor Erlass der EU-Sanktionen in der Schweiz abgewickelt worden seien, wären demgemäss keine Umgehungsgeschäfte. Es bleibe der politischen Einschätzung und eigenständigen Politik des Bundesrates vorbehalten, Umgehungsgeschäfte im Einzelfall zu definieren. Die Vorinstanz vertritt den Standpunkt, dass bei einer Veröffentlichung des verlangten Zahlenmaterials ein eminentes und ernsthaftes Risiko einer Schädigung der aussenpolitischen Beziehungen zur EU und anderer Regierungen bestehe, müsste doch davon ausgegangen werden, dass der Bundesrat unter Druck gesetzt würde und seine Entscheidungsautonomie nicht mehr wahren sowie die Handhabung der Verordnung bzw. seine Sanktionspolitik nicht mehr ohne Beeinflussung von aussen wahrnehmen könnte. Es würde der Druck auf die Schweiz erhöht, zusätzliche bzw. weitergehende Massnahmen zu erlassen, womit die Schweiz in einem aussenpolitisch wichtigen Bereich ihre Eigenständigkeit verlieren würde. Angesichts der regelmässig stattfindenden Interventionen durch ausländische Behörden sei nach dem üblichen Lauf der Dinge mit Sicherheit mit einer Beeinträchtigung der freien Meinungsbildung des Bundesrates zu rechnen.

5.3 Der Beschwerdeführer macht hingegen geltend, die Vorinstanz konkretisiere das von ihr geltend gemachte eminente Risiko einer Beeinträchtigung der internationalen Beziehungen der Schweiz ungenügend. Es sei nämlich nicht ersichtlich, wie die Bekanntgabe von Zahlen und Listen – und nicht von einzelnen konkreten Geschäften – zu einem derart hohen Druck führen könne, dass der Bundesrat nicht mehr frei über die Anpassung der Embargoverordnung sollte befinden können. Es leuchte sodann auch nicht ein, weshalb das Datenmaterial als Hinweis auf die Existenz von Umgehungsgeschäften interpretiert werden könnte. Im Übrigen sei es Aufgabe der Regierung, die publizierten Informationen so einzubetten, dass sie nicht falsch interpretiert werden könnten. Es könne nämlich nicht der Zweck von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ sein, aus Furcht vor Fehlinterpretation im Ausland die Offenlegung von Fakten zu verhindern. Politischer Druck auf die Schweiz bestehe auch schon heute. Es sei also nicht ersichtlich, weshalb der Bundesrat seine Politik nicht aufrechterhalten könne, nachdem statistisches Material veröffentlicht worden sei. Es erscheine gar widersprüchlich, dass drohender aussenpolitischer Druck geltend gemacht

werde, obwohl Massnahmen implementiert würden, um Umgehungsgeschäfte zu verhindern. Wenn diese Massnahmen effektiv seien, würde die Bekanntgabe des Datenmaterials eher Druck von der Schweiz wegnehmen.

5.4 Der EDÖB führt in seinen Empfehlungen vom 8. Dezember 2015 aus, die Vorinstanz habe nicht konkret nachzuweisen vermögen, dass der aussenpolitische Handlungsspielraum des Bundesrates im Fall einer Offenlegung der verlangten Informationen erheblich beeinträchtigt werde und ein ernsthaftes Risiko bestehe, dass diese Beeinträchtigung tatsächlich eintreffe. Zumal die Embargoverordnung in Kraft, die ergriffenen Massnahmen und somit auch der Unterschied zwischen dem politischen Vorgehen der Schweiz und jenem der EU bekannt sei, sei es letztlich nicht erkennbar, wie die Bekanntgabe von Listen/Statistiken als reines Zahlenmaterial zu einem derart substanziellen äusseren Druck seitens der Öffentlichkeit, Medien oder anderer Staaten führen könne, dass der Bundesrat nicht mehr in der Lage wäre, frei über die Anpassung der Verordnung zu entscheiden. Es sei deshalb nicht ausreichend begründet, weshalb die Bekanntgabe der verlangten Informationen zu einer Beeinträchtigung der aussenpolitischen Beziehungen führen würde und das Schadensrisiko könne deshalb auch nicht beurteilt werden. Aus diesem Grund bleibe die gesetzliche Vermutung des Zugangs zur Information aufrecht.

5.5

5.5.1 Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung lässt sich das Verhältnis des öffentlichkeitsgesetzlichen Transparenzgebotes zu den Ausnahmetatbeständen von Art. 7 BGÖ nicht generell festlegen sondern erfordert eine Ermittlung der sich gegenüberstehenden Interessen im Einzelfall. Als massgebliche Kriterien nennt das Bundesgericht beispielhaft u.a. die Art der betroffenen Daten, das Vorliegen eines besonderen Informationsinteresses der Öffentlichkeit, der Schutz spezifischer öffentlicher Interessen oder die Bedeutung der fraglichen Thematik (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_296/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.6, 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.4 und 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4). Das Bundesgericht verneint klar einen Grundsatz, wonach im Zweifel dem Öffentlichkeitsprinzip der Vorrang einzuräumen ist und betont eine Abwägung zwischen Transparenz und Vertraulichkeit bei Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes durch die Verhältnismässigkeitsprüfung im Einzelfall (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_296/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.6).

5.5.2 Bei einer Interessenabwägung im Rahmen von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ erscheint regelmässig die aussenpolitische Komponente des angefochtenen Entscheids durchaus bedeutsam und dem ist mit einer gewissen Zurückhaltung bei der Überprüfung des Exekutiventscheids durch die gerichtliche Instanz Rechnung zu tragen (vgl. BGE 125 II 225 E. 4a). Diese Zurückhaltung bezieht sich allerdings nicht auf die rechtliche Beurteilung der Streitsache. Erfasst wird einzig die politische Opportunität des Entscheids (Urteil des Bundesgerichts 1C_296/2015 vom 18. Mai 2016 E. 4.3). Auch dafür gilt jedoch nicht ein völliger Freipass für die Exekutivbehörden, sondern deren Entscheide müssen insgesamt, auch soweit Zurückhaltung geboten ist, zumindest nachvollziehbar sein und haben sachlich zu bleiben. Die Exekutivbehörden müssen ihren Beurteilungsspielraum pflichtgemäss nutzen.

5.5.3 Zunächst ist festzuhalten, dass eine eigenständige Sanktionspolitik unbestrittenermassen im aussenpolitischen Interesse der Schweiz liegt. Im Weiteren legt die Vorinstanz plausibel dar, dass durch die Veröffentlichung des verlangten Zahlenmaterials aussenpolitischer Druck auf den Bundesrat entstehen kann. Gerade auch aufgrund eines tendenziell eher belasteten politischen Klimas zwischen der Schweiz und der EU besteht ein erhebliches Risiko, dass – wie die Vorinstanz weiter ausführt – die veröffentlichten Informationen durch fremde Staaten in einer Weise (fehl-)interpretiert werden könnten, welche auf eine ungenügende Wirkung der Massnahmen zur Verhinderung von Umgehungsgeschäften und damit zu einem Unterlaufen der EU-Sanktionen schliessen liesse. Es wird im Weiteren auch nachvollziehbar dargelegt, es sei davon auszugehen, andere Staaten würden in der Folge die Gelegenheit ergreifen, um zu intervenieren und damit ihre aussenpolitische Ziele zu verfolgen. Die Einschätzung der Vorinstanz, es bestehe ein ernsthaftes Risiko, dass der Bundesrat Druckversuchen ausgesetzt, seine eigenständige Sanktionspolitik dadurch erschwert würde und damit die aussenpolitischen Interessen der Schweiz beeinträchtigt würden, erachtet das Bundesverwaltungsgericht als nachvollziehbar und sachlich überzeugend. Es darf doch als hinlänglich bekannt angesehen werden, dass gerade wenn es im Zusammenhang mit internationalen Sanktionen und allenfalls möglichen Umgehungen von Regulatorien geht, politisch sehr rasch und heftig reagiert wird. Die Argumentation des Beschwerdeführers überzeugt jedenfalls nicht, wenn er geltend macht, es könne nicht Zweck von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ sein, aus Furcht vor Fehlinterpretationen im Ausland die Offenlegung von Fakten zu verhindern. Wie erwähnt, ist es Zweck der Bestimmung, die Interessen der Schweiz im

aussenpolitischen Bereich zu schützen, wobei auch der Erhalt einer eigenständigen und unabhängigen Entscheidfähigkeit der Landesregierung erfasst wird. Diese Erwägung verdeutlicht, dass bei der vorliegend zu beurteilenden Sachlage auch nicht allein von drohenden Unannehmlichkeiten einer öffentlichen Debatte gesprochen werden kann. Vielmehr droht im Falle einer Veröffentlichung der Informationen immerhin eine erhebliche Beeinträchtigung der Interessen der Schweiz im aussenpolitischen Bereich.

Bei einer eigenständigen Sanktionspolitik geht es nicht allein darum, ob und welche Massnahmen quantitativ und qualitativ ergriffen werden, sondern es geht auch darum den Zeitpunkt bestimmen zu können, wann die Instrumente der Verordnung angepasst werden. Auch diese zeitliche Komponente betrifft die Handlungsfreiheit der Regierung. Ausgeübter Druck kann diese zum Handeln zwingen und so die Entscheidungsfreiheit negativ beeinflussen. Dass solche Umstände die aussenpolitischen Beziehungen der Schweiz zur EU und weiteren Staaten beeinträchtigen würden, ist offensichtlich

5.5.4 Die Vorinstanz verfügt aufgrund ihrer Tätigkeit über die notwendigen Kenntnisse betreffend die Gepflogenheiten in der Diplomatie und in Bezug auf die internationalen Beziehungen. Es ist ihr aus diesem Grund ein Ermessens- resp. Beurteilungsspielraum zuzugestehen, was die Einschätzung betrifft, welche Informationen geeignet sind, erheblichen Druck auf die Landesregierung auszuüben und letztendlich die Interessen des Landes zu beeinträchtigen. Wenn sie im Rahmen dieses Ermessenspielraumes die Veröffentlichung der Informationen unterbindet, handelt sie zum Schutze der aussenpolitischen Interessen der Schweiz und verstösst damit nicht gegen Bundesrecht (Urteil des Bundesgerichts 1C_296/2015 vom 18. Mai 2016 E. 4.3).

5.5.5 Im Weiteren ist der Einwand des Beschwerdeführers nicht stichhaltig, die bekanntzugebenden Informationen würden keine Rückschlüsse auf konkrete Geschäfte oder Personen zulassen. Wie oben aufgezeigt, ist bereits aufgrund der Veröffentlichung des reinen Zahlenmaterials davon auszugehen, dass die aussenpolitischen Interessen der Schweiz erheblich beeinträchtigt werden können.

5.5.6 Zusammenfassend liegt es unbestrittenermassen im aussenpolitischen Interesse der Schweiz eine eigenständige Sanktionspolitik führen zu können. Dieses aussenpolitische Interesse kann durch die Gewährung des

Zugangs zu den verlangten Daten beeinträchtigt werden. Die Einschätzung der Vorinstanz, dass ein ernsthaftes Risiko für den Eintritt der Beeinträchtigung besteht und diese erheblich sein würde, erachtet das Bundesverwaltungsgericht als nachvollziehbar und sachlich richtig. Der Ausnahmetatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ ist somit zu bejahen. In der Folge erübrigt sich die Prüfung, ob auch der Ausnahmetatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ gegeben wäre. Ebenfalls muss nicht mehr auf den Tatbestand von Art. 8 Abs. 2 BGÖ eingegangen werden.

5.6 Wird im Rahmen der Anwendung des BGÖ die Verhältnismässigkeit geprüft, gilt es zu entscheiden, ob dem Öffentlichkeitsprinzip durch eine teilweise Offenlegung zu den ersuchten Informationen unter gleichzeitiger Wahrung der Geheimhaltungsinteressen Rechnung getragen werden kann. Somit ist bei Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes im Einzelfall zu prüfen, ob in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt, beispielsweise durch Anonymisierung, Einschwärzen, Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_296/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.6; STEIMEN, in: BSK BGÖ, Art. 7 Rz. 9 ff.).

Vorliegend sind die verlangten Informationen bereits anonymisiert. Ein eingeschränkter Zugang durch Anonymisierung oder Einschwärzung ist demnach nicht möglich. Eine Teilveröffentlichung käme allenfalls mit Bezug auf die einzelnen verlangten Auskünfte in Frage (vgl. Bst. A Sachverhalt). Es ist jedoch nicht ersichtlich, in welcher Form eine solche Teilveröffentlichung möglich wäre, ohne die oben ausgeführte aussenpolitische Beinträchtigung zu bewirken. Im Weiteren könnte es bei einer Teilveröffentlichung noch vermehrt zu Fehlinterpretationen kommen, da allenfalls Rückschlüsse von veröffentlichten auf nicht veröffentlichte Daten gezogen würden. Die vollständige Verweigerung der Offenlegung durch die Vorinstanz ist somit erforderlich und angemessen. Sie genügt damit dem Verhältnismässigkeitsprinzip.

Schliesslich ist im Zusammenhang mit der Verhältnismässigkeit zu beachten, dass in jenen Fällen, in denen die Schweiz eine mit der UNO oder der EU deckungsgleiche Sanktionspolitik verfolgt, von der Vorinstanz durchaus Informationen zu Melde- Bewilligungspflichten veröffentlicht werden. Vorliegend hat sich der Bundesrat jedoch für eine abweichende Sanktionspolitik entschieden und eine Veröffentlichung ist nicht gerechtfertigt.

6.
Die Beschwerde erweist sich folglich als unbegründet und ist aus den genannten Gründen abzuweisen, die verlangten Informationen zur Verordnung über Massnahmen zur Vermeidung der Umgehung internationaler Sanktionen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine sind nicht offen zu legen.

7.
Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als unterliegend, weshalb er in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG die Verfahrenskosten zu tragen hat. Diese sind auf Fr. 1'500.-- festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet. Dem unterliegenden Beschwerdeführer steht keine Parteientschädigung zu (Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
– den EDÖB (zur Kenntnis)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Jürg Steiger	Stephan Metzger

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 Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und 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: