



1C_222/2018

Urteil vom 21. März 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Karlen, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Dold.

Verfahrensbeteiligte
Eidgenössisches Departement
für Wirtschaft, Bildung und Forschung,
Bundeshaus Ost, 3003 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

A._____, Redaktion X._____,
Beschwerdegegner,
vertreten durch Rechtsanwältin Regula Bähler.

Gegenstand
Zugang zu amtlichen Dokumenten
gemäss Öffentlichkeitsgesetz,

Beschwerde gegen das Urteil des
Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I,
vom 28. März 2018 (A-6108/2016).

Sachverhalt:

A.

A._____ ersuchte das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) mit E-Mail vom 1. April 2015 gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) um Zugang zu einer kompletten Liste der in der Schweiz ansässigen "Firmen", die dem SECO im Jahr 2014 ein Gesuch zur Ausfuhr von Kriegsmaterial gestellt hatten. Die Liste sollte mit den Kriegsmaterialkategorien (vgl. Anhang 1 der Verordnung vom 25. Februar 1998 über das Kriegsmaterial [Kriegsmaterialverordnung, KMV; SR 514.511]) und mit dem jeweiligen Wert der Ausfuhrgesuche pro "Firma" ergänzt werden. Nachdem ihm das SECO mit summarischer Begründung mitgeteilt hatte, dass es den Zugang zu den verlangten Informationen verweigere, gelangte A._____ an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB), der am 11. August 2016 folgende Empfehlung abgab:

"Das Staatssekretariat für Wirtschaft gewährt den Zugang zu den gewünschten Informationen und erstellt dazu eine Liste von den bewilligten Gesuchen über die Kriegsmaterialausfuhr mit Angaben

- über den Namen der juristischen bzw. natürlichen Person (Gesuchsteller des Exports),
- über die Kriegsmaterialkategorien gemäss Statistik 'Kriegsmaterialausfuhr 2014', in welchem dem jeweiligen Gesuchsteller Bewilligungen *erteilt* worden sind (ohne Nennung der Anzahl),
- über den Gesamtanteil des jeweiligen Gesuchstellers am Wert des Gesamtexports.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft gewährt den Zugang zu den gewünschten Informationen und erstellt dazu eine Liste mit Angaben

- über den Namen der juristischen bzw. natürlichen Person (Gesuchsteller des Exports),
- über die Kriegsmaterialkategorien gemäss Statistik 'Kriegsmaterialausfuhr 2014', in welchem dem jeweiligen Gesuchsteller Bewilligungen *verweigert* worden sind (ohne Nennung der Anzahl).

Sollte sich bei der Erstellung der konkreten Dokumente i.S.v. Art. 5 Abs. 2 BGÖ zeigen, dass aufgrund statistisch seltener Korrelationen vereinzelt unerwünschte Rückschlüsse auf Informationen möglich werden, die als Geschäftsgeheimnisse bzw. Beeinträchtigungen der aussenpolitischen Interessen oder internationalen Beziehungen der Schweiz qualifiziert werden müssen, bringt das SECO im Dokument entsprechende Anonymisierungen oder Leerfelder an."

Konkret empfahl der EDÖB, das SECO solle folgende zwei Listen erstellen:

- " (A) Liste mit den bewilligten Gesuchen: Unternehmensnamen, Angabe, in welchen Kriegsmaterialkategorien dem jeweiligen Unternehmen Bewilligungen erteilt worden sind (ohne Nennung der Anzahl), Gesamtanteil des jeweiligen Unternehmens am Wert des Gesamtexports
(B) Liste mit den abgelehnten Gesuchen: Unternehmensnamen, Angabe, in welchen Kriegsmaterialkategorien dem jeweiligen Unternehmen Bewilligungen verweigert worden sind (ohne Nennung der Anzahl) "

Das SECO verweigerte A. _____ mit Verfügung vom 31. August 2016 den Zugang zu den gewünschten Informationen. Dagegen erhob A. _____ Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit dem Hauptantrag, die Vorinstanz sei zu verpflichten, ihm eine Liste mit folgenden Angaben herauszugeben:

- die Namen der juristischen bzw. natürlichen Personen, welche 2014 ein Gesuch zur Ausfuhr von Kriegsmaterial gestellt haben;
- die Kriegsmaterialkategorien gemäss Statistik 'Kriegsmaterialausfuhr 2014', in denen dem jeweiligen Gesuchsteller Bewilligungen erteilt worden sind (ohne Nennung der Anzahl);
- der Gesamtanteil des jeweiligen Gesuchstellers am Wert des Gesamtexports."

Mit Urteil vom 28. März 2018 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde gut, hob die angefochtene Verfügung auf und wies die Angelegenheit zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an das SECO zurück.

B.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht vom 8. Mai 2018 beantragt das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sei aufzuheben und die Verfügung des SECO zu bestätigen.

Das Bundesverwaltungsgericht verweist in seiner Stellungnahme auf das angefochtene Urteil. Der Beschwerdegegner beantragt die Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführer hält in seiner Stellungnahme dazu an seinen Anträgen und Rechtsauffassungen fest.

Erwägungen:

1.

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

1.2. Gemäss Art. 83 lit. a BGG ist die Beschwerde unzulässig gegen Entscheide auf dem Gebiet der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten, soweit das Völkerrecht nicht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt. Dieser Ausschlussgrund ist vorliegend nicht anwendbar, da es nicht um eine Anordnung mit vorwiegend politischem Charakter, d.h. einen eigentlichen "acte de gouvernement" geht (vgl. **BGE 137 I 371** E. 1.2 S. 373; Urteil 1C_370/2013 vom 14. Oktober 2013 E. 1.1, in: ZBI 115/2014 S. 385; je mit Hinweisen). Indessen kann eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz oder eine Beeinträchtigung ihrer aussenpolitischen Interessen oder internationalen Beziehungen eine Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips rechtfertigen (Art. 7 Abs. 1 lit. c und d BGÖ) und schlägt sich die politische Komponente in einer gewissen Zurückhaltung bei der richterlichen Überprüfung des Exekutiventscheids nieder (zum Ganzen: **BGE 142 II 313** E. 4.3 S. 319 f. mit Hinweis).

1.3.

1.3.1. Beim vorinstanzlichen Urteil, das die Angelegenheit zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an das SECO zurückweist, handelt es sich um einen selbstständig eröffneten Zwischenentscheid im Sinne von Art. 93 BGG. Die Beschwerde an das Bundesgericht ist daher nur zulässig, wenn dieser einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (Abs. 1 lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Abs. 1 lit. b).

1.3.2. Ein Rückweisungsentscheid, mit dem eine Sache zu neuer Abklärung und Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen wird, bewirkt in der Regel keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil, sondern führt bloss zu einer Verlängerung des Verfahrens. Anders verhält es sich, wenn ein Gericht eine Sache mit verbindlichen Vorgaben, welche die untere Instanz bei ihrem neuen Entscheid befolgen muss, an eine Behörde zurückweist. Diesfalls wird diese durch die materiellen Anordnungen gezwungen, einen ihres Erachtens rechtswidrigen Entscheid zu erlassen, den sie in der Folge nicht mehr anfechten kann (zum Ganzen: Urteil 1C_14/2016 vom 23. Juni 2016 E. 1.2.1 mit Hinweisen, nicht publ. in **BGE 142 II 324**).

1.3.3. Das Bundesverwaltungsgericht verneinte die vom SECO zuvor bejahten Ausnahmetatbestände zum Öffentlichkeitsprinzip (Art. 7 BGÖ) und wies die Sache zum neuen Entscheid zurück. Es verknüpfte die Rückweisung somit mit inhaltlichen Vorgaben, woraus dem SECO nach dem Ausgeführten ein nicht wieder gutzumachender Nachteil entstehen kann. Die Voraussetzung von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG ist damit erfüllt und es kann offen bleiben, wie es sich mit Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG verhält.

1.4. Zur Beschwerde sind gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG unter anderem die Departemente des Bundes berechtigt, wenn der angefochtene Akt die Bundesgesetzgebung in ihrem Aufgabenbereich verletzen kann. Bei der Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes handelt es sich um eine Querschnittsaufgabe (**BGE 142 II 324** E. 1.3.2 S. 327 mit Hinweisen). Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, zu dem das SECO, welches das Öffentlichkeitsgesetz erstinstanzlich anzuwenden hatte, gehört, ist deshalb zur Beschwerde berechtigt.

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

2.

2.1. Gemäss Art. 2 BGÖ gilt das Gesetz für die Bundesverwaltung (Abs. 1 lit. a), nicht aber für die Bundesversammlung. Art. 4 BGÖ behält zudem Spezialnormen anderer Bundesgesetze vor, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu solchen Informationen vorsehen. Eine solche Spezialnorm stellt Art. 47 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) dar, wonach die Beratungen der Kommissionen vertraulich sind und insbesondere nicht bekannt gegeben wird, wie die einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer Stellung genommen oder abgestimmt haben (vgl. RETO AMMANN/RENATE LANG, in: Datenschutzrecht, 2015, Rz. 25.29).

2.2. Der Beschwerdeführer bringt vor, gemäss Art. 32 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG; SR 514.51) seien ausschliesslich die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte über die Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr zu orientieren. Das bedeute, dass die demokratisch legitimierte Kontrolle einzig durch die Geschäftsprüfungskommissionen vorzunehmen sei und nicht durch die Öffentlichkeit. Die bei der Bewilligungsbehörde (dem SECO) vorhandenen Informationen über die Gesuchsteller und den Inhalt der Gesuche seien deshalb geheim. Im Rahmen der Orientierung der Geschäftsprüfungskommissionen stellten diese Informationen Sitzungsunterlagen dar, die von Art. 47 Abs. 1 ParlG erfasst würden und somit vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen seien. Bei den vom Beschwerdegegner verlangten Angaben handle es sich denn auch um solche, die im Bericht über die Kriegsmaterialausfuhr 2014 enthalten seien. Das Sitzungsgeheimnis würde leerlaufen, wenn die Geheimhaltung der Berichtserstattung an die Geschäftsprüfungskommissionen immer dann aufgehoben werden könnte, wenn sich ein Bericht aus Informationen zusammensetze, über welche die Verwaltung verfüge.

2.3. Die Vertraulichkeit der Beratungen der Kommissionen gemäss Art. 47 Abs. 1 ParlG soll einen möglichst freien Willensbildungsprozess gewährleisten (Urteil 6B_186/2012 vom 11. Januar 2013 E. 3.1.1 mit Hinweis). Das Gebot ist jedoch nicht absolut und umfassend ausgestaltet. Das Parlamentsgesetz selbst sieht vor, dass die Kommissionen die Öffentlichkeit über die Ergebnisse ihrer Beratungen informieren (Art. 48 ParlG) und die Geschäftsreglemente der beiden Räte präzisieren, dass in der Regel über die wesentlichen Beschlüsse mit dem Stimmenverhältnis sowie über die hauptsächlichen, in den Beratungen vertretenen Argumente informiert wird (Art. 20 Abs. 2 des Geschäftsreglements des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 [GRN; SR 171.13]; Art. 15 Abs. 2 des Geschäftsreglements des Ständerates vom 20. Juni 2003 [GRS; SR 171.14]). Die Vertraulichkeit der Beratungen bedeutet weiter nicht, dass Unterlagen, die bereits öffentlich sind, durch die Zustellung an eine Kommission bzw. durch deren Verwendung im Rahmen einer Beratung vertraulich werden (CORNELIA THELER, in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, 2014, N. 16 zu Art. 47 ParlG). Ausserdem hält Art. 32 KMG lediglich fest, dass der Bundesrat die Geschäftsprüfungskommission über die Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr informiert; dass eine Information weiterer Kreise aus Geheimhaltungsgründen ausgeschlossen wäre, lässt sich dieser Bestimmung nicht entnehmen.

2.4. Vor dem Hintergrund dieser Rechtslage hielt das Bundesverwaltungsgericht zu Recht fest, dass nicht jedes in einer Kommissionssitzung verwendete Dokument und nicht jede dort verbreitete Information als geheim zu betrachten sind. Selbst wenn der vom Beschwerdeführer erwähnte Bericht über die Kriegsmaterialausfuhr 2014 einzig zur Orientierung der Geschäftsprüfungskommissionen erstellt worden

war, haben die ihm zu Grunde liegenden Daten zur Kriegsmaterialausfuhr auch eine davon unabhängige Bedeutung. Sie wurden nicht lediglich zur Orientierung der Geschäftsprüfungskommissionen erhoben, sondern dienen in erster Linie der Umsetzung des Kriegsmaterialgesetzes bzw. der Kontrolle von dessen Einhaltung (vgl. Art. 26 ff. KMG). Das Bundesverwaltungsgericht verletzte deshalb Art. 47 Abs. 1 ParlG nicht, indem es davon ausging, dass sich der vom Beschwerdegegner beantragte Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Öffentlichkeitsgesetz beurteilt.

3.

3.1. Nach Art. 6 Abs. 1 BGÖ hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Mit dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes am 1. Juli 2006 wurde der Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit ("Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt") zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips ("Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt") umgekehrt. Der Öffentlichkeitsgrundsatz dient der Transparenz der Verwaltung und soll das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern; er bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden (Art. 1 BGÖ). Das Transparenzgebot trägt zudem zur Verwirklichung der Informationsfreiheit (Art. 16 BV) sowie zur Verwaltungsmodernisierung bei. Es bildet bis zu einem gewissen Grad das Gegenstück zur verfassungsrechtlichen Pflicht des Bundesrates nach Art. 180 Abs. 2 BV zu rechtzeitiger und umfassender Information der Öffentlichkeit über seine Tätigkeit, soweit dem nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Soweit wie hier die Medien Zugang zu behördlichen Informationen suchen, um sie später zu verarbeiten und zu verbreiten, dient das Transparenzgebot schliesslich zumindest indirekt auch der Verwirklichung der Medienfreiheit (Art. 17 BV; vgl. auch Art. 10 Abs. 4 lit. a BGÖ; zum Ganzen: **BGE 142 II 313** E. 3.1 S. 315 f. mit Hinweisen).

3.2. Stellt das BGÖ insoweit eine Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten auf, obliegt es der Behörde darzulegen, dass bzw. inwiefern eine oder mehrere der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmebestimmungen erfüllt sind (**BGE 142 II 324** E. 3.4 S. 336 mit Hinweisen).

3.3. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann insbesondere aus einem der in Art. 7 Abs. 1 BGÖ genannten Gründe eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, so insbesondere, wenn durch seine Gewährung die ausserpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt (lit. d) oder Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können (lit. g). Nach der Rechtsprechung muss die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung der jeweiligen öffentlichen oder privaten Interessen zwar nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch darf eine Gefährdung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen; zudem muss diese ernsthaft sein, weshalb eine bloss geringfügige oder unangenehme Konsequenz nicht als Beeinträchtigung gelten kann. Eine eigentliche Interessenabwägung ist nicht vorzunehmen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber diese bereits vorweggenommen hat, indem er in Art. 7 Abs. 1 BGÖ in abschliessender Weise die Gründe aufzählt, aus denen das Geheimhaltungs- das Transparenzinteresse überwiegen kann. Bezieht sich ein Zugangsgesuch jedoch auf ein amtliches Dokument, das Personendaten enthält, die sich nicht anonymisieren lassen, ist eine umfassende Abwägung vorzunehmen zwischen dem öffentlichen Interesse an der Offenlegung der nachgesuchten Informationen und diesem entgegenstehenden Interessen, insbesondere demjenigen am Schutz der Privatsphäre bzw. der Daten derjenigen Personen, deren Angaben im Dokument enthalten sind und zugänglich gemacht werden sollen (Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1bis des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz [DSG; SR 235.1] bzw. Art. 7 Abs. 2 BGÖ; zum Ganzen: **BGE 144 II 77** E. 3 S. 80 f. mit Hinweisen).

3.4. Betrifft das Gesuch amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, und zieht die Behörde die Gewährung des Zugangs in Betracht, so konsultiert sie gemäss Art. 11 Abs. 1 BGÖ die betroffene Person und gibt ihr Gelegenheit zur Stellungnahme innert zehn Tagen. Insofern ist ein mehrstufiges Verfahren sachgerecht. In einem ersten Schritt ist aufgrund einer grundsätzlich vorläufigen Interessenabwägung zu prüfen, ob eine Veröffentlichung des Dokuments überhaupt in Betracht fällt oder aufgrund überwiegender öffentlicher oder privater Interessen von vornherein scheitert. Trifft letzteres Szenario zu, hat es dabei sein Bewenden. Wird indes die Möglichkeit einer Zugangsgewährung bejaht, so sind in der Regel die betroffenen Dritten anzuhören, d.h. es ist ihnen die Gelegenheit einzuräumen, ihre einer Publikation entgegenstehenden Interessen geltend zu machen. Gestützt auf diese Stellungnahmen ist die definitive Interessenabwägung vorzunehmen und der eigentliche Entscheid über die Gewährung des Zugangs zum fraglichen Dokument zu fällen (zum Ganzen: **BGE 142 II 340** E. 4.6 S. 349 mit Hinweis).

Von der Anhörung darf nur unter zwei kumulativen Voraussetzungen abgesehen werden. Erstens muss die vorläufige Interessenabwägung so klar zugunsten der Veröffentlichung ausfallen, dass nicht ernsthaft damit zu rechnen ist, es gebe noch nicht erkannte private Interessen, die zu einem anderen Ergebnis führen könnten. Und zweitens muss die Durchführung des Konsultationsrechts unverhältnismässig erscheinen, namentlich weil die Anhörung mit einem übergrossen Aufwand verbunden wäre (zum Ganzen: a.a.O., mit Hinweis).

3.5. Im vorliegenden Fall erwog das Bundesverwaltungsgericht Ausnahmen von der Gewährung des Zugangs zu den amtlichen Dokumenten gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. d (Beeinträchtigung der ausserpolitischen

Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz), lit. g (Offenbarung von Geschäftsgeheimnissen) und gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 BGÖ i.V.m. Art. 19 DSG (Schutz der Privatsphäre und von Personendaten Dritter). Die Frage nach der möglichen Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz betrifft nicht direkt Personendaten der Kriegsmaterialexporteure und wird deshalb vom Anhörungsrecht nach Art. 11 BGÖ nicht erfasst. Anders verhält es sich mit den vom SECO geltend gemachten Geschäftsgeheimnissen. Dabei geht es um die Offenbarung von Angaben, die direkt mit den Kriegsmaterialexporturen in Verbindung stehen, und somit um Personendaten (Art. 3 lit. a DSG; **BGE 144 II 91** E. 4.2 S. 103 f. mit Hinweisen). Daraus folgt, dass auch hinsichtlich des Ausnahmetatbestands von Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ zunächst eine lediglich vorläufige Beurteilung vorzunehmen ist. Ist gestützt darauf davon auszugehen, dass eine Veröffentlichung nicht von vornherein scheitert, sind die betroffenen Dritten anzuhören, soweit gemäss den erwähnten Kriterien nicht ausnahmsweise darauf verzichtet werden kann.

4.

4.1. Die aussenpolitischen Interessen der Schweiz können beeinträchtigt sein, wenn ein anderer Staat zu veröffentlichende Daten zum Nachteil der Schweiz ausnützen könnte. Insbesondere sollen durch eine allfällige Publikation von Informationen die aktuellen und künftigen Verhandlungspositionen der Schweiz nicht geschwächt werden (vgl. auch Art. 8 Abs. 4 BGÖ). Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ ist in einem weiteren Sinne darüber hinaus auch anwendbar, wenn sich durch die Veröffentlichung bestimmter Daten die Beziehungen zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen verschlechtern könnten. Für bestimmte heikle Informationen setzt eine Veröffentlichung aufgrund diplomatischer Usancen die ausdrückliche Einwilligung des betroffenen anderen Staates voraus. Die befürchtete Beeinträchtigung bei Offenlegung der Daten muss allerdings erheblich sein und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintritt bestehen (**BGE 142 II 313** E. 4.2 S. 319 mit Hinweisen).

4.2. Das Bundesverwaltungsgericht legte dar, eine ernsthafte Gefährdung der aussenpolitischen Interessen oder eine wesentliche Beeinträchtigung der internationalen Beziehungen der Schweiz im Fall einer Gutheissung des Zugangsgesuchs des Beschwerdegegners erscheine unwahrscheinlich. Auf der Website des SECO seien schon heute - offenbar ohne dass dies die Beziehungen zu anderen Staaten erschweren würde - namentlich die Ausfuhren von Kriegsmaterial in die einzelnen Endempfängerstaaten nach Umfang (Totalwerte in CHF) und Kategorie (basierend auf den 22 bzw. - nach Abzug der Positionen, die kein Kriegsmaterial enthalten - 18 Kategorien gemäss Anhang 1 der Kriegsmaterialverordnung) frei zugänglich. Damit sei bereits öffentlich bekannt, welche Länder in welchem (wertmässigen) Umfang Kriegsmaterial aus der Schweiz importierten und welcher Art diese Rüstungsgüter seien. Die diesbezüglichen Güterumschreibungen der einzelnen Kriegsmaterialkategorien gäben relativ detailliert Auskunft über den Typ der betroffenen Ware, etwa "Hand- und Faustfeuerwaffen jeglichen Kalibers" (KM 1), "Panzer- und andere Landfahrzeuge" (KM 6) oder "Software" (KM 21).

Sollte darüber hinaus öffentlich werden, welche Unternehmen ein Gesuch zur Ausfuhr von Kriegsmaterial gestellt haben und wie viele Rüstungsgüter (Wert gemäss Kriegsmaterialkategorien) sie in welche Staaten ausgeführt hätten, sei zwar nicht gänzlich auszuschliessen, dass wegen dieser zusätzlichen Informationen in einzelnen Fällen Rückschlüsse auf die konkreten Kriegsmaterialimporte von gewissen Ländern möglich seien. Es sei mithin vorstellbar, dass vereinzelt über die "Gattung" des Rüstungsguts hinaus auch das konkret beschaffte Waffensystem oder Fahrzeug usw. eruiert werden könne. Das SECO habe seine diesbezüglichen Ausführungen indes sehr vage gehalten und nicht konkret aufgezeigt, dass bzw. inwiefern solche Rückschlüsse in mehr als nur unbeträchtlichem Ausmass möglich seien. Sodann habe der EDÖB zu Recht festgestellt, dass mit entsprechenden Branchenkenntnissen allenfalls schon aus den bereits heute publizierten Angaben auf die konkreten Kriegsmaterialexporte in gewisse Staaten geschlossen werden könne.

Darüber hinaus sei nicht anzunehmen und werde vom SECO jedenfalls nicht plausibel dargelegt, dass die importierenden Länder ein substanzielles Interesse an der absoluten Vertraulichkeit dieser Angaben hätten bzw. deren Bekanntwerden zu ernsthaften zwischenstaatlichen Verstimmungen führen würde. Für die Öffentlichkeit interessant und die Reputation eines Landes wesentlich sei vor allem, wie hoch die Ausgaben für Armee und Verteidigung insgesamt seien und wie viel Geld für welche Kategorie von Rüstungsgütern ausgegeben werde. Diese Informationen publiziere das SECO bereits, soweit Importe aus der Schweiz betroffen seien.

4.3. Der Beschwerdeführer kritisiert, das Bundesverwaltungsgericht habe sich bei seiner Beurteilung nicht die notwendige Zurückhaltung gegenüber der aussenpolitischen Einschätzung des SECO auferlegt. Würden die Namen der exportierenden Unternehmen bekannt, könnten gestützt auf deren Produktkatalog die Waffentypen ermittelt werden. Dies konkret darzulegen, sei jedoch nicht möglich, da sonst die in Art. 7 BGÖ geschützten Geheimnisse verletzt würden. Produziere eine Unternehmung beispielsweise als einzige nur Waren aus der Kategorie KM 8, dann werde aus der Liste deutlich, welche Kunden sie habe. Es gebe im Jahr 2014 zahlreiche solcher Unternehmungen. Produziere eine andere Unternehmung ganz bestimmte Waren aus der Kategorie KM 1 und weise sie in dieser einen verhältnismässig hohen Umsatz aus, lasse sich ein Rückschluss auf den Kundenkreis ebenfalls relativ leicht ziehen. Auch derartige Unternehmungen gebe es. Mit der Bekanntgabe der Firmen, die ein Gesuch gestellt haben und der Bekanntgabe der Kriegsmaterialkategorie, in der das Gesuch gestellt wurde, sowie der Bekanntgabe des Exportwerts im Verhältnis zum Gesamtexport könne somit aufgrund der Produktpalette der Schluss gezogen werden, um

welches Waffensystem es sich handle, und es sei anhand der publizierten Tabelle des Exportwerts in die einzelnen Länder auch für viele Firmen der Schluss möglich, in welches Land das betreffende Waffensystem geliefert worden sei.

Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, die importierenden Länder hätten ein substantielles Interesse an der absoluten Vertraulichkeit dieser Angaben. Es handle sich dabei um eine politische Komponente, welche die Vorinstanz nur mit grösster Zurückhaltung hätte überprüfen dürfen. Hinzuweisen sei insbesondere auf den Vertrag vom 2. April 2013 über den Waffenhandel (SR 0.518.61), der für die Exportkontrolle der Waffenausfuhr zentral sei. Die Schweiz sei auf den bilateralen Informationsaustausch angewiesen, ansonsten die Zusammenarbeit nicht funktioniere. Die Vertragsstaaten würden verärgert, wenn ihnen bekannt werde, dass die Schweiz Informationen über ihren Import von einzelnen Waffensystemen öffentlich bekannt gebe, damit dies in den Medien diskutiert werden könne. Es sei notorisch, dass Waffenlieferungsverträge Geheimhaltungsklauseln enthalten. Die Vertrauensbasis würde damit erheblich gestört, so dass die importierenden Staaten der Schweiz ebenfalls keine Informationen mehr herausgeben könnten. Diese seien aber unabdingbar, um insbesondere illegale Umleitungen von Waffenlieferungen zu verhindern.

4.4. Wie bereits eingangs erwähnt (E. 1.2 hiavor), weist der Entscheid über die Anwendbarkeit von Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ eine wesentliche politische Komponente auf, die mit einer entsprechenden Zurückhaltung in der gerichtlichen Überprüfung einhergeht. Allerdings müssen Entscheide auch im Rahmen der politischen Opportunität nachvollziehbar und sachlich sein und sind sie in diesem Umfang der gerichtlichen Überprüfung zugänglich. Hinzu kommt, dass es auch insofern der Behörde obliegt darzulegen, dass die Ausnahmebestimmung erfüllt ist. Die Berufung auf die politische Komponente des Entscheids stellt mithin keinen Freipass dar und die Berufung darauf entbindet die Behörde nicht davon, konkret darzulegen, welche aussenpolitischen Interessen oder internationalen Beziehungen der Schweiz in welcher Weise beeinträchtigt werden können (zum Ganzen: **BGE 142 II 313** E. 4.3 S. 319 f., 324 E. 3.4 S. 336; vgl. auch Urteil 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.2.2, in: ZBI 118/2017 S. 68; je mit Hinweisen). Art. 16 Abs. 2 BGÖ sieht in diesem Sinne vor, dass die Beschwerdeinstanzen auch Zugang zu amtlichen Dokumenten haben, die der Geheimhaltung unterliegen.

4.5. Das Argument des Beschwerdeführers, die verlangten Informationen liessen Rückschlüsse auf den Kundenkreis der Kriegsmaterialexporteure zu, betrifft in erster Linie deren Geschäftsgeheimnisse, die im Rahmen von Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ zu prüfen sind. Für die Abnehmer, deren drohende Verärgerung nach Ansicht des Beschwerdeführers den aussenpolitischen Interessen der Schweiz schaden könnten, dürfte dagegen weniger die Information im Vordergrund stehen, von welchem Schweizer Exporteur sie das Kriegsmaterial beziehen, als vielmehr die Art der bezogenen Güter und der Umfang der Lieferungen. Das Bundesverwaltungsgericht weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass das SECO die Ausfuhren von Kriegsmaterial nach Kategorie für jeden Empfängerstaat bereits publiziert hat («<https://www.seco.admin.ch>», unter Exportkontrollen und Sanktionen/Exportkontrollen von Kriegsmaterial/Zahlen und Statistiken [besucht am 15. März 2018]). Aus den publizierten Zahlen und Statistiken ist beispielsweise ersichtlich, dass im Jahr 2014 aus der Schweiz nach Kenia Hand- und Faustfeuerwaffen jeglichen Kalibers (KM 1) im Wert von Fr. 109'044.--, nach Saudiarabien Feuerleiteinrichtungen (KM 5) im Wert von Fr. 2'754'084.--, nach Deutschland Panzer- und andere Landfahrzeuge (KM 6) im Wert von Fr. 100'805'321.-- und nach Japan Tränengase u.a. Reizstoffe (KM 7) im Wert von 148'945.-- exportiert wurden (Tabelle "Ausfuhren von Kriegsmaterial nach Kategorie pro Endempfängerstaat [01.01. - 31.12.2014]"). Das Bundesverwaltungsgericht weist zu Recht darauf hin, dass die Güterumschreibungen der einzelnen Kriegsmaterialkategorien bereits relativ detailliert sind. Die Behauptung des Beschwerdeführers, dass mit der Bekanntgabe der Firma, der Kriegsmaterialkategorie und des Exportanteils gestützt auf die Produktpalette der Schluss gezogen werden könne, um welches Waffensystem es sich handle und in vielen Fällen auch das Exportland, ist zudem zu relativieren. Damit in Bezug auf ein spezifisches Land ersichtlich werden könnte, welches konkrete Produkt es aus der Schweiz importierte, ist zum einen erforderlich, dass die Produktpalette öffentlich bekannt gemacht wird, und dass zum andern das Produkt in der betroffenen Kategorie einen sehr hohen Anteil hat, denn für sämtliche Kriegsmaterialkategorien gibt es eine Mehrzahl von Empfängerstaaten, was derartige Rückschlüsse erschwert. In welchen Kategorien diese Voraussetzung erfüllt ist, zeigt der Beschwerdeführer nicht auf, obwohl dies ohne Nennung der betroffenen Unternehmung ohne Weiteres möglich gewesen wäre. Hinzu kommt, dass die gewünschten Informationen die Gesuche um Ausfuhrbewilligungen betreffen, die erwähnte Tabelle sich aber gemäss ihrem Titel auf die getätigten Ausfuhren bezieht. Geht man davon aus, dass von einem Teil der in einem bestimmten Jahr bewilligten Gesuche erst im darauffolgenden Jahr Gebrauch gemacht wird, entstehen Diskrepanzen, welche eine Verknüpfung der bereits publizierten mit den angebehrten Informationen zusätzlich erschweren.

Das SECO legt somit seit Jahren detaillierte Zahlen über die Ausfuhren pro Empfängerstaat offen, welche aufgrund der Umschreibungen der Kriegsmaterialkategorien in der Kriegsmaterialverordnung bereits recht detaillierte Aufschlüsse geben. Dass sich dies negativ auf die aussenpolitischen Interessen oder internationalen Beziehungen der Schweiz ausgewirkt hätte, behauptet der Beschwerdeführer nicht. Weshalb vor diesem Hintergrund bei der zusätzlichen Offenlegung der vom Beschwerdegegner verlangten Daten ein ernsthaftes Risiko einer erheblichen Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz bestehen sollte, ist nicht hinreichend nachvollziehbar. Solches geht auch nicht aus den Vorbringen des Beschwerdeführers zum Vertrag über den Waffenhandel hervor. Der Vertrag ermutigt in Art. 15 die Vertragsstaaten zur internationalen Zusammenarbeit und insbesondere

zum Informationsaustausch. Vorliegend geht es jedoch gerade nicht darum, Informationen, die gestützt auf diese Bestimmung der Schweiz möglicherweise vertraulich mitgeteilt wurden, zu veröffentlichen. Die Hinweise auf einen möglichen Vertrauensverlust der Vertragsstaaten gegenüber der Schweiz scheinen ebenfalls vage und vor dem Hintergrund der bereits heute publizierten Daten im Ergebnis nicht plausibel. Das Bundesverwaltungsgericht hat somit kein Bundesrecht verletzt, indem es den Ausnahmetatbestand von Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ als nicht erfüllt ansah.

5.

5.1. Es bleibt somit zu prüfen, ob die Veröffentlichung mit Art. 7 Abs. 1 lit. g (Offenbarung von Geschäftsgeheimnissen) und Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 BGÖ i.V.m. Art. 19 DSG (Schutz der Privatsphäre und von Personendaten Dritter) vereinbar ist. Das Bundesverwaltungsgericht ging davon aus, dass der Tatbestand von Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ nicht erfüllt sei und auch die nach Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 BGÖ i.V.m. Art. 19 DSG vorzunehmende Interessenabwägung für die Bekanntgabe spreche. Wie bereits festgehalten (E. 3.4 hiervor), ist insofern zunächst lediglich eine vorläufige Beurteilung vorzunehmen. Ist gestützt darauf davon auszugehen, dass eine Veröffentlichung nicht von vornherein ausgeschlossen erscheint, sind die betroffenen Dritten vor der definitiven Beurteilung anzuhören, soweit nicht ausnahmsweise auf eine Anhörung verzichtet werden kann. Im Ergebnis wies in diesem Sinne auch das Bundesverwaltungsgericht trotz Verneinung der erwähnten Ausnahmetatbestände die Sache ans SECO zurück, damit es unter anderem eruiere, ob sich die betroffenen Rüstungsunternehmen dem Zugangsgesuch überhaupt widersetzen, mithin ein subjektives Geheimhaltungsinteresse haben, und überliess es im Übrigen dem SECO, aufgrund neuer Erkenntnisse in begründeten Einzelfällen Daten zu anonymisieren.

5.2.

5.2.1. Gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn durch seine Gewährung namentlich Geschäftsgeheimnisse offenbart werden können. Als solche gelten etwa alle Informationen, die ein Unternehmer als Geheimnisherr berechtigterweise geheim halten möchte bzw. zu einer Beeinträchtigung des geschäftlichen Erfolgs des Unternehmens bzw., etwas konkreter, die zu einer Verfälschung des Wettbewerbs führen könnten, wenn sie Konkurrenzunternehmen bekannt würden (**BGE 144 II 91** E. 3.1 S. 102 mit Hinweis).

5.2.2. Das Bundesverwaltungsgericht führte aus, im Jahr 2014 seien Rüstungsgüter aus der Schweiz in 72 Staaten exportiert worden, davon in 20 Länder im Wert von weniger als (je) Fr. 73'000.--. Bei dieser Anzahl möglicherweise an Waffenimporten interessierter Kunden sei nicht ersichtlich, wie die Bekanntgabe der jeweiligen Kunden der einzelnen Unternehmen geeignet sein könnte, den Konkurrenten einen ernsthaften wirtschaftlichen Vorteil bzw. den betroffenen Unternehmen einen entsprechenden Nachteil zu verschaffen. Dies gelte umso mehr in einem stark regulierten und auch von politischen Interessen geprägten Markt wie dem Rüstungsmarkt. Wirtschaftlich interessant seien sodann nicht primär die Namen der einzelnen Kunden (vgl. **BGE 138 III 67** E. 2.3.2 S. 73), sondern die Geschäftsbeziehungen, das heisst die Kenntnisse über die Voraussetzungen, die einen Kunden an ein Unternehmen binden, etwa Informationen über spezifische Bedürfnisse, Beziehungen, Gepflogenheiten sowie interne Zuständigkeiten und Abläufe. Zudem sei davon auszugehen, dass die vom Beschwerdeführer verlangten Informationen - wenn überhaupt - nur vereinzelt Rückschlüsse darauf zulassen, welche Länder welche konkreten Rüstungsgüter importieren, wohingegen bereits öffentlich bekannt sei, welche Kategorien von Kriegsmaterial sie aus der Schweiz einführen. In gewissen Ländern würden darüber hinaus ein transparenter politischer Prozess und eine öffentliche Ausschreibung dem Auftrag vorangehen, aufgrund derer die Beschaffungsabsicht ohnehin publik werde. Sodann würden gerade grössere - und damit wirtschaftlich interessantere - Rüstungsgüterbestellungen im Allgemeinen nur unregelmässig getätigt. Umgekehrt könne es durchaus vorkommen, dass Staaten, die noch nie oder länger nicht mehr Kriegsmaterial einer bestimmten Kategorie eingeführt hätten, neu eine solche Anschaffung beabsichtigten. Folglich sei nicht davon auszugehen, dass die Bekanntgabe der Kunden der einzelnen Unternehmen deren Konkurrenten einen wesentlichen Vorteil verschaffen würde.

5.2.3. Der Beschwerdeführer bringt vor, wenn das objektive Geheimhaltungsinteresse bejaht werden könne, brauche das subjektive (d.h. der Geheimhaltungswille) nicht weiter abgeklärt zu werden. Er wiederholt zudem sein Argument, dass die ersuchten Daten zusammen mit den publizierten Statistiken dazu verwendet werden könnten, die Kundenländer zu ermitteln. Kundenlisten gehörten zum Geschäftsgeheimnis und ihr Bekanntwerden sei in hohem Masse geeignet, die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen einzuschränken. Gerade kleinere Unternehmen liefen Gefahr, aus dem Markt gedrängt zu werden. Bei gewissen Unternehmen gehöre zudem bereits der Umstand der Tätigkeit im Rüstungsbereich zum Geschäftsgeheimnis. Dass in gewissen Ländern die Rüstungsgüter öffentlich ausgeschrieben würden, treffe so von vornherein nicht zu (Art. 3 Abs. 1 lit. e des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen [BöB; SR 172.056.1]). Hinzu komme schliesslich, dass auch jene Unternehmen bekannt würden, deren Gesuch abgelehnt worden sei. Solche negativen Informationen seien für ein Unternehmen im Wettbewerb von erheblicher Bedeutung. Dies gelte mit Blick auf den Aktienmarkt und die Kapitalbeschaffung, zudem erfahre die Konkurrenz so, wo welcher Bedarf bestehe.

5.2.4. Dass bei Bejahung eines objektiven Geheimhaltungsinteresses das subjektive nicht mehr abgeklärt zu werden braucht, trifft nicht zu. Gemäss der Rechtsprechung handelt es sich um kumulative

Voraussetzungen, was im Übrigen auch das SECO in seiner Verfügung vom 31. August 2016 so festgestellt hat (Urteil 1C_562/2017 vom 2. Juli 2018 E. 3.2). Bereits aus diesem Grund kann nicht davon ausgegangen werden, dass gestützt auf Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ eine Veröffentlichung von vornherein ausgeschlossen erscheint. Auf der anderen Seite ist die Situation auch nicht derart klar, dass von vornherein festgehalten werden könnte, es bestünden mit Sicherheit keine noch nicht erkannten privaten Interessen, die einer umfassenden Veröffentlichung entgegenstehen könnten. Eine Anhörung der betroffenen Unternehmen wird darüber weiteren Aufschluss geben. Gestützt darauf wird das SECO gegebenenfalls Gelegenheit haben, konkreter aufzuzeigen, in welchen Fällen tatsächlich auf die Kundenländer der Unternehmen geschlossen werden könnte und inwiefern vor dem Hintergrund der Eigenheiten des Rüstungsmarkts ein ernsthaftes Risiko einer erheblichen Beeinträchtigung des Geschäftsgeheimnisses drohen würde. Entsprechendes gilt für die Behauptungen, es gebe Unternehmen, die bereits den Umstand ihrer Tätigkeit im Rüstungsmarkt geheim halten, und die Kenntnis von abgelehnten Gesuchen könne für die betroffenen Unternehmen von erheblicher Bedeutung sein. Gerade letztere Feststellung lässt sich nur anhand entsprechender Belege gerichtlich überprüfen (vgl. Art. 16 Abs. 2 BGÖ).

5.3.

5.3.1. Da sich das Zugangsgesuch auf ein amtliches Dokument bezieht, das Personendaten enthält, die sich nicht anonymisieren lassen, ist schliesslich gemäss Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1bis DSG bzw. Art. 7 Abs. 2 BGÖ eine umfassende Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Offenlegung der nachgesuchten Informationen und diesem entgegenstehenden Interessen vorzunehmen (E. 3.3 hiavor).

5.3.2. Der Beschwerdeführer befürchtet im Fall einer Veröffentlichung eine Prangerwirkung für die betroffenen Unternehmen und damit einhergehend einen Kundenverlust. Das öffentliche Interesse erachtet er angesichts der bereits veröffentlichten Statistiken und Zahlen als gering. Das Bundesverwaltungsgericht weist dagegen darauf hin, dass die Namen der Unternehmen, die Rüstungsgüter aus der Schweiz exportieren, den interessierten Kreisen bereits weitestgehend bekannt sein oder - namentlich über das Internet - leicht zu eruieren sein dürften. Mit zusätzlichen ernsthaften Reputationsschäden sei daher im Fall der Veröffentlichung kaum zu rechnen. Vielmehr könnte die Transparenz gerade dazu dienen, allfällige falsche Annahmen - etwa bezüglich direkter Waffenlieferungen in Kriegsgebiete - zu korrigieren. Kurzfristige unangenehme Folgen, etwa in Form einer vorübergehend höheren Medienpräsenz, reichten nicht aus, um den Zugang zu verweigern.

5.3.3. Da vorliegend nicht bekannt ist, ob sich die betroffenen Unternehmen überhaupt gegen eine Bekanntgabe der vom Beschwerdegegner beantragten Daten zur Wehr setzen und damit eine umfassende Ablehnung des Gesuchs nicht in Betracht fällt, erübrigt sich eine Auseinandersetzung mit den geltend gemachten öffentlichen und privaten Interessen. Anders vorzugehen und bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine Interessenabwägung vorzunehmen, würde die unter diesen Umständen erforderliche Anhörung nach Art. 11 BGÖ ihres Sinns entleeren.

5.4. Die Rügen des Beschwerdeführers erweisen sich somit im Rahmen einer vorläufigen Würdigung als unbegründet. Der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts, die Sache ans SECO zurückzuweisen, damit dieses eine Anhörung im Sinne von Art. 11 BGÖ durchführt, ist im Ergebnis nicht zu beanstanden. Das SECO wird gestützt auf das Ergebnis der Anhörung neu zu beurteilen haben, ob und inwieweit Art. 7 Abs. 1 lit. g (Offenbarung von Geschäftsgeheimnissen) und Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 BGÖ i.V.m. Art. 19 DSG (Schutz der Privatsphäre und von Personendaten Dritter) dem Gesuch des Beschwerdegegners entgegenstehen.

6.

Die Beschwerde ist aus diesen Erwägungen abzuweisen.

Bei diesem Verfahrensausgang sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Die Schweizerische Eidgenossenschaft hat dem Beschwerdegegner eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 f. BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Die Schweizerische Eidgenossenschaft hat dem Beschwerdegegner eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.-- auszurichten.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 21. März 2019

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

Das präsidierende Mitglied: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Dold