



**1C\_101/2023**

**Urteil vom 1. Februar 2024**

**I. öffentlich-rechtliche Abteilung**

Besetzung  
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,  
Bundesrichter Chaix, Merz,  
Gerichtsschreiberin Dillier.

Verfahrensbeteiligte  
A. \_\_\_\_\_ AG,  
Beschwerdeführerin,  
vertreten durch Rechtsanwalt Daniel Eisele und/oder Daniel Antognini,

*gegen*

1. B. \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Rechtsanwältin Anna Katharina Burri,
2. C. \_\_\_\_\_,
3. D. \_\_\_\_\_,
4. E. \_\_\_\_\_,

Beschwerdegegnerschaft,

Armeestab (A Stab),  
Chef Armeestab, c/o Recht Verteidigung, Papiermühlestrasse 20, 3003 Bern.

Gegenstand  
Zugang zu amtlichen Dokumenten,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 20. Januar 2023 (A-3297/2021).

**Sachverhalt:**

**A.**  
Zwischen Dezember 2020 und März 2021 ersuchten B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_, D. \_\_\_\_\_ und E. \_\_\_\_\_ unabhängig voneinander teils mehrmals bei diversen Einheiten der Gruppe Verteidigung gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) um Zugang zu verschiedenen Dokumenten im Zusammenhang mit der Beschaffung von Atemschutz- und OP-Masken von der A. \_\_\_\_\_ AG (nachfolgend: Beschaffungsdossier). Das Beschaffungsdossier beinhaltet folgende Unterlagen:

Zertifikate/Prüfberichte betreffend die Maskentypen CHEMIPHARM, Guardian, Guanhua, SWORD, PINYUE, YI CHENG, YUENGFONG 3 PLY, YUENFONG KN95, TE YIN FFP2, ANGTAI KN95 und NAISIAN KN95;

E-Mailverkehr betreffend Beschaffungen zwischen der Armeepothke und der A. \_\_\_\_\_ AG;  
Angebote der A. \_\_\_\_\_ AG an die Armeepothke;

Bestellungen der Armeeapotheke von der A. \_\_\_\_\_ AG;  
Rechnungen der A. \_\_\_\_\_ AG an die Gruppe Verteidigung.

Die A. \_\_\_\_\_ AG widersetzte sich einer Zugangsgewährung mit der Begründung, dass sämtliche von den Zugangsgesuchen betroffenen Unterlagen Gegenstand eines hängigen Strafverfahrens seien. Sie seien deshalb gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGÖ vom sachlichen Geltungsbereich des BGÖ ausgenommen. Nachdem im durchgeführten Schlichtungsverfahren keine Einigung erzielt werden konnte, empfahl der eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) am 21. Mai 2021 dem Armeestab der Schweizer Armee (nachfolgend: A Stab), den Zugang zu den ersuchten Dokumenten unter gewissen Vorbehalten zu gewähren.

Daraufhin beantragte die A. \_\_\_\_\_ AG beim A Stab den Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

## **B.**

Mit Verfügung vom 11. Juni 2021 gewährte der A Stab B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_, D. \_\_\_\_\_ und E. \_\_\_\_\_ Zugang zum Beschaffungsdossier gemäss den Empfehlungen des EDÖB vom 21. Mai 2021 sowie mit Bekanntgabe der darin enthaltenen Personendaten der A. \_\_\_\_\_ AG.

Dagegen erhob die A. \_\_\_\_\_ AG am 15. Juli 2021 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Ihren Hauptantrag auf Aufhebung des angefochtenen Entscheids des A Stabs und Verweigerung der Zugangsgesuche begründete sie damit, dass das Beschaffungsdossier zurzeit Gegenstand eines Strafverfahrens bei der Staatsanwaltschaft III des Kantons Zürich (nachfolgend: Staatsanwaltschaft III ZH) sowie eines Entsiegelungsverfahrens beim Bezirksgericht Zürich als zuständigem Zwangsmassnahmengericht (nachfolgend: ZMG) sei. Das Bundesverwaltungsgericht erkundigte sich in der Folge telefonisch beim ZMG, ob im betreffenden Entsiegelungsverfahren bereits ein Entscheid ergangen sei. Letzteres bejahte dies insofern, als dass am 15. Juli 2021 eine Verfügung erlassen worden sei, in welcher u.a. der Bestand eines Tatverdachts geprüft worden sei. Zudem sei am 12. November 2021 ein Teilurteil gefällt worden, in welchem ein Teil der Unterlagen entsiegelt worden sei. Das gestützt auf Art. 101 Abs. 2 StPO gestellte Einsichtsgesuch des Bundesverwaltungsgerichts bezüglich der Verfügung vom 15. Juli 2021 und des Teilurteils vom 12. November 2021 wies das ZMG mit Verfügung vom 4. Februar 2022 ab. Mit Teilentscheid und Zwischenverfügung vom 22. März 2022 setzte sich das Bundesverwaltungsgericht mit verschiedenen Verfahrensanträgen auseinander. Es verneinte dabei insbesondere die Parteistellung der F. \_\_\_\_\_, da sie im vorinstanzlichen Verfahren nicht als Gesuchstellerin aufgetreten sei. Zudem hiess es die Akteneinsichtsgesuche von B. \_\_\_\_\_ und C. \_\_\_\_\_ um Einsicht in die ungeschwärzte Beschwerdeschrift und die Beschwerdebeilagen 1 bis 9 gut. Das Gesuch von D. \_\_\_\_\_, die G. \_\_\_\_\_ GmbH infolge Parteiwechsels ins Beschwerdeverfahren aufzunehmen, wies das Bundesverwaltungsgericht mit Zwischenverfügung vom 8. Juni 2022 ab. Mit Urteil vom 20. Januar 2023 wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde der A. \_\_\_\_\_ AG ab.

## **C.**

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 24. Februar 2023 gelangt die A. \_\_\_\_\_ AG an das Bundesgericht. Sie beantragt, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Januar 2023 sei aufzuheben und der Zugang zum Beschaffungsdossier sei zu verweigern. Eventualiter sei das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an das Bundesverwaltungsgericht, subeventualiter an den A Stab, zurückzuweisen. Zudem sei der Beschwerde superprovisorisch die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

Mit Präsidialverfügung vom 17. März 2023 wurde der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt. D. \_\_\_\_\_ teilt mit Eingabe vom 23. März 2023 mit, dass sie sich nicht mehr am Verfahren beteilige und daher auch keine Anträge stellen werde. E. \_\_\_\_\_ weist darauf hin, er habe bereits vor der Vorinstanz auf die Stellung eigener Anträge verzichtet und erklärt, dass er mangels Betroffenheit aus dem Beschwerdeverfahren ausscheide, weshalb das Verfahren ihm gegenüber als gegenstandslos hätte abgeschrieben werden müssen. Dr. H. \_\_\_\_\_ beantragt im Namen von C. \_\_\_\_\_ die Abweisung der Beschwerde. B. \_\_\_\_\_ beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Der A Stab und das Bundesverwaltungsgericht verzichten auf eine Vernehmlassung. Die Beschwerdeführerin hält in ihrer Replik an ihren Anträgen und Ausführungen fest und stellt neue Verfahrensanträge.

## **Erwägungen:**

### **1.**

**1.1.** Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen letztinstanzlichen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts im Zusammenhang mit der Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und verfügt über ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids (Art. 89 Abs. 1 BGG). Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

**1.2.** Das Verfahren betreffend Zugang zu amtlichen Dokumenten ist u.a. auf Gesuch der Beschwerdegegnerin 3 und des Beschwerdegegners 4 eingeleitet worden. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Beschwerdeführerin und nicht die Beschwerdegegnerschaft beim A Stab um Erlass einer anfechtbaren Verfügung ersucht hat, nachdem die Empfehlung des EDÖB zu ihren Ungunsten ausfiel. Die Beschwerdegegnerin 3 und der Beschwerdegegner 4 sind somit als Gesuchstellende im Zugangsverfahren als notwendige Parteien aufgetreten. Dieser Parteistellung können sie sich im nachfolgenden Beschwerdeverfahren nicht dadurch entledigen, indem sie keine eigenen Anträge stellen oder erklären, sich nicht mehr (aktiv) am Verfahren beteiligen zu wollen (vgl. **BGE 128 II 90** E. 2b). Solange sie ihr Zugangsgesuch - wie vorliegend - nicht ausdrücklich zurückgezogen haben, sind sie weiterhin als Beschwerdegegnerin bzw. Beschwerdegegner aufzuführen (vgl. **BGE 141 IV 269** E. 2.1, wonach ein Rückzug klar, ausdrücklich und unbedingt erfolgen muss). Es ist daher auch nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das Beschwerdeverfahren in Bezug auf die Beschwerdegegnerin 3 und den Beschwerdegegner 4 nicht infolge Rückzugs als gegenstandslos abgeschlossen hat. Entgegen der Beschwerdeführerin liegt keine Verletzung der Dispositionsmaxime vor.

## **2.**

Die Beschwerdeführerin stellt in ihrer Replik verschiedene prozessuale Anträge.

**2.1.** Das Bundesgericht hat mit Präsidialverfügung vom 17. März 2023 der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt, weshalb es sich erübrigt, auf den Verfahrensantrag 1 betreffend Aufrechterhaltung der aufschiebenden Wirkung einzugehen.

**2.2.** Die Beschwerdeführerin beantragt weiter, die inhaltliche Stellungnahme des Beschwerdegegners 4 in seiner Eingabe vom 29. März 2023 (Verfahrensantrag 2) und die im Namen des Beschwerdegegners 2 von Dr. H. \_\_\_\_\_ unterzeichnete Eingabe vom 31. März 2023 (Verfahrensantrag 3) seien aus dem Recht zu weisen.

Infolge Parteistellung des Beschwerdegegners 4 (vgl. E. 1.2 hiavor) sind trotz Desinteresseerklärung auch seine inhaltlichen Ausführungen in der Eingabe vom 29. März 2023 zu berücksichtigen, die sich auf ein Zitat aus dem Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 18. Februar 2022 betreffend "Covid-19-Pandemie: Beschaffung von Schutzmasken" (BBl 2022 490) beschränken. Es handelt sich dabei im Übrigen um leicht zugängliche Informationen aus dem Internet mit amtlichem Einschlag und damit um (allgemein) notorische Tatsachen (vgl. **BGE 143 IV 380** E. 1.1 und 1.2; Urteile 1C\_593/2020 vom 12. Mai 2021 E. 2.1; 2C\_620/2020 vom 19. Januar 2021 E. 5.3; je mit Hinweisen). Diese sind nicht vom Novenverbot nach Art. 99 Abs. 1 BGG erfasst (vgl. **BGE 148 V 174** E. 2.2 mit Hinweisen).

Dr. H. \_\_\_\_\_ hat im Namen und in Vertretung des Beschwerdegegners 2 dessen Beschwerdeantwort vom 31. März 2023 unterzeichnet. Hierzu war er aufgrund der Vollmacht vom 10. September 2021 berechtigt. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass in seiner Eingabe einleitend - wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren - fälschlicherweise die I. \_\_\_\_\_ AG als Beschwerdegegnerin aufgeführt ist.

**2.3.** Auch der Verfahrensantrag 4, wonach die Beschwerdegegnerin 3 anzuhalten sei, ihre aktuelle Adresse bekannt zu geben, erweist sich als unbegründet. Ob sie im Anwaltsregister eingetragen bzw. (noch) als Mitarbeiterin bei J. \_\_\_\_\_ Rechtsanwälte in U. \_\_\_\_\_ tätig ist, ist nicht massgebend. So kann die Geschäftsadresse der Anwaltskanzlei unabhängig von ihrer Position in der Kanzlei als Zustelladresse bezeichnet werden.

## **3.**

In materieller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGÖ.

**3.1.** Im zu beurteilenden Fall ist zunächst die Tragweite von Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGÖ umstritten. Nach dieser Bestimmung ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend Strafverfahren vom sachlichen Geltungsbereich des BGÖ ausgenommen.

**3.1.1.** Die Vorinstanz erwog, entgegen der Beschwerdeführerin könne **BGE 147 I 47** für die Beurteilung des vorliegenden Falls herangezogen werden, da sich das Bundesgericht bei der Auslegung der damals einschlägigen interkantonalen Norm ausdrücklich an Art. 3 BGÖ orientiert habe. Es treffe nicht zu, dass sich Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGÖ auf sämtliche amtlichen Dokumente und Akten beziehe, die sich ebenfalls in einer Strafsache befänden. Es sei gestützt auf **BGE 147 I 47** zu differenzieren zwischen Dokumenten, die ausdrücklich im Rahmen eines Strafverfahrens oder explizit im Hinblick auf ein solches Verfahren erstellt worden seien (Strafsachen im engeren Sinn), und anderweitigen Dokumenten in einer Strafsache, wie blosse Beweismittel (Strafsachen im weiteren Sinn); nur erstere seien vom Anwendungsbereich des BGÖ ausgenommen. Darüber hinaus habe das Bundesgericht (mehr oder weniger implizit) auch amtliche Dokumente, die als Beweismittel in einem Strafverfahren vorhanden seien, vom sachlichen Geltungsbereich des BGÖ ausgenommen, soweit diese in einem direkten Zusammenhang zum angefochtenen Entscheid stünden und eng mit dessen Streitgegenstand verbunden seien.

**3.1.2.** Diese vorinstanzlichen Erwägungen sind nicht zu beanstanden. Sie stehen im Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. **BGE 147 I 47** E. 3.4 und 3.5). Das Bundesgericht kam im genannten Entscheid zum Schluss, dass der Begriff "concernant" bzw. "betreffend" in Art. 3 Abs. 1 lit. a BGÖ so zu verstehen ist, dass er sich auf Dokumente bezieht, die speziell das Verfahren im engeren Sinn

betreffen (Dokumente, die von den Gerichts- oder Strafverfolgungsbehörden ausgehen oder die durch sie angeordnet worden sind), und nicht solche, die sich in einem weiten Sinn in den Verfahrensakten befinden können. Die Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes kann nicht ausgeschlossen werden, wenn die fraglichen Dokumente im Rahmen des hängigen Verfahrens lediglich Beweismittel darstellen, die mit dem angefochtenen Entscheid weder in direktem Zusammenhang stehen noch eng mit dem Streitgegenstand verbunden sind; die Anwendung von Art. 3 Abs. 1 lit. a BGÖ auf einen solchen Fall käme einer bewussten Umgehung des Zwecks des Öffentlichkeitsgesetzes gleich, indem die angeforderten Dokumente einfach in einem beliebigen Verfahren beigebracht werden könnten, mit dem sie nur in einem losen Zusammenhang stehen (**BGE 147 I 47 E. 3.4**).

Soweit die Beschwerdeführerin die Auffassung vertritt, Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGÖ habe grundsätzlich für sämtliche amtlichen Dokumente zu gelten, welche sich in den Strafakten befinden, unabhängig davon, wie weit oder eng ihr Zusammenhang mit dem Strafverfahren sei, kann ihr mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung nicht zugestimmt werden. Ebenso wenig verfängt ihr Einwand, weder aus dem klaren Wortlaut der Bestimmung noch aus der Botschaft des Bundesrates könne eine generelle Beschränkung von Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGÖ auf Verfahrensakten im engeren Sinn abgeleitet werden. So hat der Bundesrat in seiner Botschaft zum BGÖ darauf hingewiesen, "Dokumente, die zwar in einem weiteren Zusammenhang mit einem solchen Verfahren [gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. a BGÖ] stehen, aber keinen Eingang in die Verfahrensakten im engeren Sinn finden, sind [...] grundsätzlich nach dem Öffentlichkeitsgesetz zugänglich. Der Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung einer Behörde kommt in einem solchen Fall dann zur Anwendung, wenn die Bekanntmachung eines amtlichen Dokuments geeignet ist, den Verlauf eines hängigen Verfahrens oder vorbereitende Handlungen zu beeinflussen" (Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ] vom 12. Februar 2003 [nachfolgend: Botschaft BGÖ], BBl 2003 1963, S. 2008).

Die Ausnahmeregelung von Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGÖ greift somit nicht bereits, wenn amtliche Dokumente in einem Zusammenhang mit einem hängigen Strafverfahren stehen. Vorausgesetzt ist kumulativ, dass sie eng mit dem Streitgegenstand des Strafverfahrens verbunden sind. Entgegen der Beschwerdeführerin kommt nicht jedem Beweismittel im Strafverfahren von vornherein die erforderliche Nähe zum Streitgegenstand zu. Wie die Vorinstanz zutreffend festgehalten hat, handelt es sich dabei - da nur Strafakten im engeren Sinn vom Anwendungsbereich des BGÖ ausgenommen sind - um amtliche Dokumente, die von ihrer Bedeutung her vergleichbar mit einem Beweismittel sind, das durch die Strafbehörde im Hinblick auf das Strafverfahren selber angeordnet worden ist, wie beispielsweise ein Protokoll mit Zeugenaussagen. In Frage kommt etwa auch ein amtliches Dokument, das selbst Tatobjekt ist, wie z.B. bei einer Urkundenfälschung. Das amtliche Dokument stellt dann ein entscheidendes und zentrales Beweisstück im Strafverfahren dar, dessen Zugang primär den am Strafprozess beteiligten Personen vorbehalten bleiben soll.

Zusammenfassend ergibt sich, dass sich die vorinstanzliche Beschränkung der Ausnahmeregelung auf wichtige und zentrale Beweismittel und damit auf Strafakten i.e.S. entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht als bundesrechtswidrig erweist. Ein solches restriktives Verständnis des Ausschlussgrundes für Prozessakten nach Art. 3 Abs. 1 lit. a BGÖ ist auch vor dem Hintergrund des Zwecks dieser Bestimmung angezeigt. Soweit der Zugang zu einem amtlichen Dokument den ordnungsgemässen Ablauf eines hängigen Verfahrens nicht beeinflusst oder behindert, steht ihm grundsätzlich nichts entgegen (vgl. auch **BGE 147 I 47 E. 3.4**; Botschaft BGÖ, BBl 2003 1963, S. 2008).

**3.2.** Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass das Beschaffungsdossier zentraler Streitgegenstand des Entsigelungsverfahrens beim ZMG darstelle und bereits deshalb vom Anwendungsbereich von Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGÖ ausgenommen sei.

**3.2.1.** Die Vorinstanz stimmte der Beschwerdeführerin insofern zu, als die zu entsiegelnden Urkunden in einem Entsigelungsverfahren dessen zentralen "Streitgegenstand" bildeten. Es sei jedoch zu beachten, dass in der Praxis jeweils eine Fülle von Urkunden beschlagnahmt würden, für die von vornherein keine Siegelungsgründe bestünden. Es gelte zu verhindern, dass diese durch eine Siegelung mit Berufung auf Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGÖ bewusst während längerer Zeit dem sachlichen Geltungsbereich des BGÖ entzogen würden. Ein solches Vorgehen würde ebenso wenig Rechtsschutz verdienen, wie wenn die verlangten Dokumente zum selben Zweck in einem Strafverfahren vorgelegt würden. Sofern daher einem amtlichen Dokument eindeutig und ohne jeglichen Zweifel kein Siegelungsgrund entgegengehalten werden könne, der es rechtfertigen würde, den Entscheid des Zwangsmassnahmengerichts abzuwarten, könne dessen Herausgabe nicht mit Verweis auf Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGÖ verhindert werden. Nach eingehenden Ausführungen zum Institut und Zweck der Siegelung sowie zu den einzelnen Siegelungsgründen kam die Vorinstanz zum Ergebnis, es lägen vorliegend klar und eindeutig keine Gründe vor, die gegen die Entsigelung des Beschaffungsdossiers sprechen würden. Die streitbetroffenen Dokumente seien deshalb nicht im Sinne von Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGÖ vom sachlichen Anwendungsbereich ausgenommen, selbst wenn sie Gegenstand des Entsigelungsverfahrens wären.

**3.2.2.** Der angefochtene Entscheid hält auch diesbezüglich vor Bundesrecht stand. Die Beschwerdeführerin vermag die vorinstanzlichen Erwägungen mit ihrem pauschalen Vorbringen, wonach eine Veröffentlichung der streitbetroffenen amtlichen Dokumente den Sinn und Zweck des strafprozessualen Entsigelungsverfahrens aushebeln würde, nicht umzustossen. Vorliegend hat das ZMG das gestützt auf Art. 101 Abs. 2 StPO gestellte Akteneinsichtsgesuch der Vorinstanz in seine Verfügung vom 15. Juli 2021 und sein Teilurteil vom 12. November 2021 mit Verfügung vom 4. Februar 2022 abgewiesen, sodass unklar

ist, ob bzw. welche Dokumente des Beschaffungsdossiers überhaupt (noch) Gegenstand des hängigen Entsiegelungsverfahrens bilden. Die Vorinstanz durfte diese Frage im zu beurteilenden Fall jedoch offenlassen (vgl. dazu auch E. 5 hiernach). Sie hat ausführlich und nachvollziehbar dargelegt, weshalb in Bezug auf die Dokumente des Beschaffungsdossiers klar und eindeutig keine Siegelungsgründe gemäss Art. 248 Abs. 1 i.V.m. Art. 264 StPO vorliegen. Darauf ist zu verweisen (vgl. angefochtener Entscheid, E. 4.5.3 insbesondere mit dem Hinweis, wonach bereits unrealistisch sei, dass in staatlichen Beschaffungsverfahren, mithin einem geschäftlichen Vorgang, Informationen ausgetauscht würden, die den Geheim- und Privatbereich einer dabei involvierten Person berührten). Die Beschwerdeführerin nennt auch keinerlei Gründe, welche einer Entsiegelung entgegenstehen könnten. Damit vermag sie in tatsächlicher Hinsicht nicht aufzuzeigen, inwiefern die vorinstanzlichen Erwägungen offensichtlich unrichtig bzw. willkürlich sein sollen (Art. 97 Abs. 1 BGG). Sie kann sich nicht mit dem Einwand begnügen, es könne von ihr aus Geheimhaltungsgründen nicht verlangt werden, dass sie in einem anderen Verfahren als dem Entsiegelungsverfahren die Gründe darlegen müsste, welche gegen die Entsiegelung sprächen. Im Gegenteil ist nicht ersichtlich, weshalb sie dieselben Gründe, die sie dort geltend macht, nicht auch im öffentlich-rechtlichen Verfahren vorbringen könnte.

Es gilt zwar zu beachten, dass in Zugangsverfahren nicht dem Entscheid des ZMG vorzugreifen ist. Sofern aber in Bezug auf die konkret betroffenen Dokumente keinerlei Hinweise auf einen Siegelungsgrund vorliegen, droht auch keine Beeinträchtigung des Entsiegelungsverfahrens. Amtliche Dokumente sollen mit dem Instrument der Siegelung nicht dem Zugang nach dem Öffentlichkeitsgesetz entzogen werden, obwohl keine Gründe vorliegen, die einer Entsiegelung entgegenstehen. Im Übrigen bleibt anzumerken, dass sich die Siegelungsgründe teilweise mit den Ausnahmegründen gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ (Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse) bzw. Art. 7 Abs. 2 BGÖ (Privatgeheimnisse) überschneiden, die ebenfalls gegen eine (vollumfängliche) Zugangsgewährung sprechen. Eine Verletzung dieser Bestimmungen wird von der Beschwerdeführerin vor Bundesgericht nicht gerügt.

**3.2.3.** Als Zwischenfazit lässt sich somit festhalten, dass vorliegend gemäss willkürfreier vorinstanzlicher Feststellung bzw. Beweiswürdigung keine Siegelungsgründe bestehen. Selbst wenn das Beschaffungsdossier Gegenstand des Entsiegelungsverfahrens darstellen würde, liegt deshalb noch kein Ausschlussgrund gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGÖ vor.

**3.3.** Bei den streitbetroffenen Unterlagen des Beschaffungsdossiers handelt es sich um amtliche Dokumente, die ausserhalb eines Strafverfahrens und nicht ausdrücklich im Hinblick auf ein solches erstellt worden sind. Es ist jedoch zu prüfen, ob diese Dokumente in einem direkten Zusammenhang mit dem hängigen Strafverfahren bei der Staatsanwaltschaft III ZH betreffend Wucher stehen und hinreichend eng mit dem Streitgegenstand des Verfahrens verbunden sind. Nur in diesem Fall sind sie vom sachlichen Geltungsbereich gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGÖ ausgenommen.

**3.3.1.** Die Vorinstanz hielt zunächst fest, dass die Zertifikate und Prüfberichte der Masken, die zu weiten Teilen in asiatischer Schrift verfasst seien, in keiner Weise zur Erstellung des objektiven und subjektiven Tatbestands des Wuchers beitragen würden. Bezüglich dieser Dokumente bestehe daher von vornherein kein enger Zusammenhang zum Streitgegenstand.

In Bezug auf den E-Mailverkehr zwischen dem A Stab und der Beschwerdeführerin erwog die Vorinstanz, dieser betreffe im Wesentlichen Rechnungen, Losreservierungen, Informationen über Bestellungen anderer Abnehmer von Masken, offizielle Bestellungen, Angebote, Preisreduktionen, Dringlichkeitsbescheinigungen, Packlisten, Datenblätter, Zertifikate, Lieferungen und Zahlungsmodalitäten. Zusammen mit den sich ebenfalls im Beschaffungsdossier befindenden ausgedruckten Angeboten, Bestellungen und Rechnungen könnten sie den Bestand diverser Kaufverträge sowie deren wesentlichsten Punkte (Anzahl Masken eines bestimmten Typs [Leistung] und Preis [Gegenleistung]) beweisen. Mithin erbrächten diese Dokumente den Beweis, dass bezüglich den Masken zweiseitige Geschäfte abgeschlossen wurden. Ein zweiseitiges Geschäft müsse für die Erfüllung des objektiven Tatbestands des Wuchers gegeben sein. Insofern stünden diese amtlichen Dokumente im direkten Zusammenhang mit dem «Streitgegenstand» des laufenden Strafverfahrens. Gleichwohl sei zu berücksichtigen, dass die getätigten Käufe samt Menge und Preis im publizierten Beschaffungsbericht vom 3. Dezember 2020 der Taskforce Beschaffungskoordination Corona des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS; nachfolgend: Beschaffungsbericht VBS) vorhanden seien. Der E-Mailverkehr lege somit bezüglich der Menge und der Preise der verkauften Masken bloss offen, was ohnehin bereits öffentlich bekannt und daher auch im Strafverfahren unbestritten sein dürfte. Die restlichen Informationen, die sich aus dem E-Mailverkehr ergäben (Dringlichkeitsbescheinigungen, Informationen zu Packlisten, Zahlungsmodalitäten etc.), trügen von vornherein nichts zur Erstellung des Wuchertatbestands bei. Deshalb sei auch beim E-Mailverkehr und den Angeboten, Bestellungen und Rechnungen nicht von zentralen, eng mit dem Strafverfahren verbundenen Beweismitteln auszugehen. Soweit das Beschaffungsdossier Eingang in das Strafverfahren betreffend Wucher gefunden habe, gehöre es den Straftaten im weiteren Sinn und sei deshalb nicht gestützt auf Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGÖ vom sachlichen Anwendungsbereich des BGÖ ausgenommen.

**3.3.2.** Die Rügen der Beschwerdeführerin beziehen sich ausschliesslich auf die E-Mail-Korrespondenz und die darin enthaltenen Informationen. Mit den vorinstanzlichen Erwägungen betreffend die restlichen Dokumente des Beschaffungsdossiers setzt sich die Beschwerdeführerin nicht im Einzelnen auseinander und zeigt nicht auf, inwieweit die Vorinstanz den engen Zusammenhang in Bezug auf die Zertifikate und

Prüfberichte der Masken sowie den Angeboten, Bestellungen und Rechnungen zu Unrecht verneint haben soll. Einer Zugangsgewährung in Bezug auf diese Unterlagen steht somit von vornherein nichts entgegen.

**3.3.3.** Die Beschwerdeführerin macht bezüglich des E-Mailverkehrs zwischen ihr und dem A Stab geltend, die darin neben der Menge und dem Kaufpreis enthaltenen restlichen Angaben zu den Zahlungsmodalitäten wie z.B. der vereinbarte Lieferzeitpunkt bzw. die Liefergeschwindigkeit sowie der Lieferort würden entgegen der Vorinstanz sehr wohl zur Klärung des Wuchertatbestands (Art. 157 Ziff. 1 Abs. 1 StGB) beitragen. Es sei geradezu gerichtsnotorisch, dass am Anfang der Covid-19 Pandemie die Preise für Schutzmaterial massgeblich von der Länge der Lieferfrist und vom Lieferort abhingen. Gerade in den sehr kurzen Lieferfristen, welche die Beschwerdeführerin den Abnehmenden habe garantieren können, habe einer der wesentlichen Unterschiede zu Konkurrenzangeboten bestanden. Daher seien diese Informationen für die Beurteilung des Straftatbestands von zentraler Bedeutung. Es könne nicht angehen, dass diese Aspekte vorgängig über die Medien beurteilt würden. Die streitbetroffenen Dokumente seien somit eng mit dem Streitgegenstand des Strafverfahrens verbunden bzw. stellten zentrale Beweismittel dar. Dies habe bereits das ZMG in seiner Verfügung vom 4. Februar 2022 festgestellt, als es einen direkten Zusammenhang des VBS Beschaffungsdossiers mit dem Strafverfahren bestätigt habe. Daran sei die Vorinstanz gebunden.

**3.3.4.** Die Vorinstanz hat verbindlich und insoweit unbestritten festgestellt, dass ein Teil der in den E-Mails enthaltenen Informationen wie etwa Menge und Kaufpreis bereits aus dem publizierten Beschaffungsbericht VBS hervorgehen. Entgegen dem Einwand der Beschwerdeführerin ist die Vorinstanz nicht davon ausgegangen, dass die E-Mail-Korrespondenz als solche im Beschaffungsbericht VBS publiziert worden und damit bereits öffentlich zugänglich sei.

Selbst wenn die E-Mails noch nicht bekannte Informationen wie Lieferorte und -fristen beinhalten, die zur Aufklärung des Straftatbestands beitragen könnten, stellen sie vorliegend noch nicht automatisch auch den zentralen Gegenstand bzw. das entscheidende Beweismittel im Strafverfahren dar. Es genügt gerade nicht, dass ein Zusammenhang mit einem hängigen Strafverfahren besteht. Vielmehr bedarf es zusätzlich eines engen Bezugs zum Streitgegenstand des Strafverfahrens. Hierfür müsste der E-Mailverkehr als zentrales bzw. entscheidendes Beweismittel qualifiziert werden können (vgl. E. 3.1.2 hiavor). Stellt das amtliche Dokument hingegen - wie vorliegend - bloss eines von mehreren potenziellen Beweismitteln zur Erstellung des Straftatbestands dar, kann nicht von Straftaten i.e.S. gesprochen werden. Es ist somit im Ergebnis nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz vorliegend auch in Bezug auf den E-Mailverkehr von Straftaten im weiteren Sinn ausgegangen ist. Hierfür spricht auch die Zweckbestimmung von Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGÖ (vgl. E. 3.1.2 hiavor). Wie die Beschwerdeführerin selbst vorbringt, dient diese Bestimmung dazu, Beeinträchtigungen des Strafverfahrens durch den öffentlichen Zugang zu einem amtlichen Dokument zu verhindern. Inwiefern vorliegend durch die Offenlegung des E-Mailverkehrs das hängige Strafverfahren beeinflusst bzw. beeinträchtigt werden könnte, ist allerdings weder hinreichend dargetan noch ersichtlich.

**3.3.5.** Auch das Argument der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz sei an die Feststellung des ZMG in der Verfügung vom 4. Februar 2022 gebunden gewesen, wonach das Beschaffungsdossier "im direkten Zusammenhang mit einem sich im Vorverfahren befindenden Strafverfahren" stehe, ist nicht stichhaltig. Aus dem Umstand, dass das ZMG einen (für das Entsiegelungsverfahren ohnehin vorausgesetzten, vgl. Urteile 1B\_656/2021 vom 4. August 2022 E. 11.2 f.; 1B\_435/2021 vom 8. Dezember 2021 E. 3.1) Zusammenhang zum Strafverfahren festgestellt hat, kann nichts für das vorliegende Zugangsverfahren abgeleitet werden. Daraus ergibt sich nicht, dass über den direkten Zusammenhang zum Strafverfahren hinaus - den mithin auch die Vorinstanz nicht bestreitet - auch ein genügend enger Bezug zum Streitgegenstand vorliegt (vgl. E. 3.3.4 hiavor). Auch die in diesem Zusammenhang erhobenen Sachverhalts- und Gehörsrügen der Beschwerdeführerin erweisen sich als unbegründet.

**3.4.** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Dokumente des Beschaffungsdossiers, insbesondere auch der E-Mailverkehr, nicht zu den Straftaten i.e.S. gehören und damit nicht gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGÖ vom sachlichen Geltungsbereich des BGÖ ausgenommen sind. Damit sprechen vorliegend weder das laufende Entsiegelungsverfahren noch das hängige Strafverfahren gegen die Herausgabe der entsprechenden amtlichen Dokumente.

#### **4.**

Weiter rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung von Art. 4 BGÖ. Die strafprozessualen Akteneinsichts- und Informationsrechte gemäss Art. 101 StPO sowie Art. 69 Abs. 3 lit. a und b StPO, der das Vorverfahren und das Verfahren vor dem Zwangsmassnahmengericht als geheim qualifiziere, gingen als spezialgesetzliche Regelungen dem BGÖ vor.

**4.1.** Die Vorinstanz hielt zusammengefasst fest, das Bundesgericht habe bereits entschieden, dass amtliche Dokumente, die - wie vorliegend - von einer Verwaltungsbehörde herausverlangt würden und Eingang in die Straftaten im weiteren Sinn gefunden hätten, dem Öffentlichkeitsprinzip unterstünden. Strafprozessuale Akteneinsichts- und Informationsrechte könnten dem Zugang zu diesen deshalb nicht entgegengehalten werden. Ansonsten hätte das Bundesgericht in **BGE 147 I 47** die Herausgabe des Prüfberichts nicht bewilligt. Nur bei amtlichen Dokumenten, die sich ebenfalls in einer Straftate i.e.S. befänden, gingen die Regelungen von Art. 101 StPO dem BGÖ vor. Daran ändere der Verweis der Beschwerdeführerin auf Art. 69 Abs. 3 lit. a und b StPO nichts. Diese Bestimmung regle nur, welche Verfahren der Publikumsöffentlichkeit im Sinne eines Anspruchs auf Zugänglichkeit zu einer Verhandlung unterstünden, jedoch nicht den Zugang

zu Informationen in den Strafakten. Die Öffentlichkeit oder Nichtöffentlichkeit eines Verfahrens habe keinen Einfluss auf den Geheimnisgrad einer Straftakte, zumal auch die Gerichtsakten eines öffentlichen Verfahrens dem Amtsgeheimnis unterlägen. Bezeichnenderweise differenzierte Art. 101 StPO bezüglich des Anspruchs auf Akteneinsicht auch nicht nach dem Verfahrensstadium und statuierte grundsätzlich auch im Vorverfahren das Recht auf Akteneinsicht. Es liege somit keine Verletzung von Art. 4 BGÖ vor.

**4.2.** Art. 4 BGÖ behält Spezialnormen anderer Bundesgesetze vor, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen (lit. a) oder abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu solchen Informationen vorsehen (lit. b). Ob und inwieweit einer Rechtsnorm als *lex specialis* Vorrang zukommt, muss im Einzelfall auf dem Weg der Auslegung bestimmt werden. Entscheidend ist dabei der Sinn und Zweck der divergierenden Normen: das allgemeine öffentliche Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung ist dem Schutzzweck der Spezialnorm gegenüberzustellen. Dies gilt auch für ältere Sondernormen über die Vertraulichkeit staatlicher Handlungen und Vorkehren. So erfasst namentlich das Amtsgeheimnis nur noch Informationen, die eines besonderen Schutzes bedürfen bzw. gerade nach dem Öffentlichkeitsgesetz in der Regel nicht zugänglich sind, denn sonst würde dieses jüngere Gesetz seines Gehalts beraubt und weitgehend obsolet (**BGE 146 II 265** E. 3.1; Urteile 1C\_272/2022 vom 15. November 2023 E. 3.1, zur Publikation vorgesehen; 1C\_93/2021 vom 6. Mai 2022 E. 3.4). Im Hinblick auf den Sinn und Zweck gilt zu beachten, dass mit der Schaffung des BGÖ die Öffentlichkeit der Verwaltungstätigkeit die Regel darstellt; spezialgesetzliche Bestimmungen sind nicht leichthin so auszulegen, dass damit der Grundsatz der Transparenz des Verwaltungshandelns ausgehöhlt wird (**BGE 146 II 265** E. 5.3).

**4.3.** Die Justizöffentlichkeit nach Art. 69 StPO beschränkt sich grundsätzlich auf die Zulassung zu Gerichtsverhandlungen und die Bekanntgabe der Urteile, vermittelt aber keine Grundlage für die Gewährung von Einsicht in die (gesamten) Strafakten (vgl. **BGE 147 I 463** E. 3.1.1 ff.; SAXER/SANTSCHI KALLAY/THURNHEER, in: Basler Kommentar, Strafprozessordnung [nachfolgend: BSK StPO], 3. Aufl. 2023, N. 7 zu Art. 69). Die (Gerichts-) Akten unterstehen dem Amtsgeheimnis (Art. 73 StPO; vgl. SAXER/SANTSCHI KALLAY/THURNHEER, BSK StPO, N. 41 zu Art. 69). Dieses wird aber gerade durch den starken Ausbau des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung relativiert und umfasst grundsätzlich nur jene Informationen, die eines besonderen Schutzes bedürfen bzw. nach dem Öffentlichkeitsgesetz nicht zugänglich sind. Soweit es sich somit - wie vorliegend - um amtliche Dokumente handelt, die lediglich Eingang in die Strafakten im weiteren Sinn gefunden haben, unterstehen sie dem Geltungsbereich des BGÖ. Würde der in Art. 73 Abs. 1 StPO statuierten Geheimhaltungspflicht Vorrang zukommen, würde das BGÖ damit unterlaufen (vgl. E. 3.1.2 hiavor). Dasselbe gilt für das Akteneinsichtsrecht nach Art. 101 StPO, welches ebenfalls nur dann im Sinne von Art. 4 BGÖ als Spezialnorm Vorrang hat, wenn Strafakten i.e.S. betroffen sind. Soweit es sich um Strafakten im weiteren Sinn handelt, deren Offenlegung den Gang des Strafverfahrens weder beeinträchtigen noch beeinflussen, stehen somit weder die strafprozessualen Akteneinsichtsrechte und Geheimhaltungspflichten noch die Nichtöffentlichkeit des Vorverfahrens und des Verfahrens vor dem Zwangsmassnahmengericht (Art. 69 Abs. 3 lit. a und b StPO) einer Zugangsgewährung nach BGÖ entgegen. Es liegt vorliegend keine Verletzung von Art. 4 BGÖ vor.

## 5.

Schliesslich macht die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Untersuchungsgrundsatz (Art. 12 VwVG) geltend, indem die Vorinstanz offengelassen habe, ob die streitgegenständlichen Dokumente Eingang in das hängige Strafverfahren und das Entsiegelungsverfahren gefunden hätten. Vorliegend durfte jedoch ohne Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes auf weitere Abklärungen bei der Staatsanwaltschaft III ZH und beim ZMG verzichtet werden. Wenn in Bezug auf die zu beurteilenden amtlichen Dokumente ausgeschlossen werden kann, dass sie als entscheidende Beweismittel zu den Strafakten im engeren Sinn gehören, und keinerlei Hinweise auf Siegelungsgründe vorliegen, erübrigt sich auch die Frage, ob diese Eingang in die entsprechenden Verfahren gefunden haben. Unerheblich ist, dass sich die Vorinstanz beim ZMG zum Verfahrensstand erkundigt und um Einsicht in die Verfügung vom 15. Juli 2021 und das Teilurteil vom 12. November 2021, mit welchem ein Teil der Dokumente entsiegelt worden ist, ersucht hat. Ebenso wenig vermag die Feststellung des ZMG, es läge ein direkter Zusammenhang zum hängigen Strafverfahren vor, etwas an der vorliegenden Beurteilung zu ändern (vgl. E. 3.3.5 hiavor). Damit erweisen sich auch die diesbezüglichen Sachverhaltsrügen (Art. 97 Abs. 1 BGG) der Beschwerdeführerin als unbegründet.

## 6.

Nach diesen Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerin 1 hat Anspruch auf eine angemessene Parteientschädigung (Art. 68 BGG).

## Demnach erkennt das Bundesgericht:

### 1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

### 2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

**3.**

Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin 1 für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 4'000.-- zu entschädigen.

**4.**

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Armeestab (A Stab) und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 1. Februar 2024

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

Der Präsident: Kneubühler

Die Gerichtsschreiberin: Dillier