**Bundesverwaltungsgericht**
**Tribunal administratif fédéral**
**Tribunale amministrativo federale**
**Tribunal administrativ federal**

**Entscheid bestätigt durch BGer mit Urteil vom 21.03.2019 (1C_222/2018)**

Abteilung I
A-6108/2016

# Urteil vom 28. März 2018

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Oliver Herrmann.

Parteien

Jan **Jirát,**
Redaktion WoZ, Hardturmstrasse 66, 8031 Zürich,
vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Regula Bähler,
Oberdorfstrasse 19, Postfach 714, 8024 Zürich,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten
gemäss Öffentlichkeitsgesetz.

## Sachverhalt:

**A.**
Jan Jirát ersuchte das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO mit E-Mail vom 1. April 2015 gestützt auf das Bundesgesetz 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 entsprechenden Kriegsmaterialkategorien des ausgeführten Kriegsmaterials gemäss 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.

**B.**
Nachdem ihm das SECO mit summarischer Begründung mitgeteilt hatte, dass es den Zugang zu den verlangten Informationen verweigere, gelangte Jan Jirát an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB, der am 11. August 2016 Folgendes empfahl:

> *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 habe das SECO zur Zugänglichmachung gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ die folgenden zwei Listen zu 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).*

**C.**
Das SECO verweigerte Jan Jirát mit Verfügung vom 31. August 2016 den Zugang zu den gewünschten Informationen, wies mithin sein Zugangsgesuch ab.

**D.**
Gegen diesen Entscheid des SECO (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt Jan Jirát (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 3. Oktober 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit dem Antrag, die angefochtene Verfügung aufzuheben. 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.*

Eventualiter seien die genannten Angaben teilweise zu anonymisieren oder unkenntlich zu machen.

**E.**
Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 21. November 2016 die Abweisung der Beschwerde.

**F.**
Der nunmehr anwaltlich vertretene Beschwerdeführer hält mit Replik vom 27. Dezember 2016 an seinen Begehren fest.

**G.**
Mit Eingabe vom 27. Januar 2017 reicht die Vorinstanz ihre Duplik ein.

**H.**
Der Beschwerdeführer verzichtet mit Schreiben vom 3. März 2017 auf das Einreichen von Schlussbemerkungen.

**I.**
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

## Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

**1.**

**1.1** Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG und Art. 44 VwVG i.V.m. Art. 16 Abs. 1 BGÖ).

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

**1.2** Der Beschwerdeführer hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressat der angefochtenen Verfügung, mit der sein Zugangsgesuch teilweise abgewiesen wurde, sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

**1.3** Streitgegenstand der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege und damit des Beschwerdeverfahrens ist grundsätzlich einzig das Rechtsverhältnis, das Gegenstand des angefochtenen Entscheides bildet oder bei richtiger Rechtsanwendung hätte bilden sollen, soweit es nach Massgabe der Beschwerdebegehren im Streit liegt. Der Entscheid der unteren Instanz (Anfechtungsobjekt) bildet somit den Rahmen, der den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt: Gegenstände, über welche die vorinstanzliche Behörde nicht entschieden hat und nicht zu entscheiden hatte, darf die Beschwerdeinstanz grundsätzlich nicht beurteilen, da sie ansonsten in die funktionelle Zuständigkeit der Vorinstanz eingreifen würde. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten (statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-5157/2017 vom 5. Februar 2018 E. 2.1 m.H.).

Der Beschwerdeführer verlangte mit seinem Zugangsgesuch Angaben zu "Firmen" (vgl. zum Begriff < http://www.duden.de/rechtschreibung/Firma >, abgerufen am 26.03.2018), die im Jahr 2014 ein Gesuch für die Ausfuhr von Kriegsmaterial gestellt hatten. Offensichtlich ging es ihm um juristische und (allenfalls) – ausnahmsweise, in der Form von Einzelunternehmen – natürliche Personen, die mit Rüstungsgütern Handel treiben. Der EDÖB empfahl denn auch dem Zugangsgesuch folgend die Offenlegung der Namen von natürlichen Personen explizit nur insoweit, als es sich dabei um "Unternehmer" handelt, die "ihre Kundschaft genauso wie juristische Personen aktiv bewerben und sich damit selbst als Marktteilnehmer offenbaren" (Empfehlung, Rz. 45). Der angefochtenen Verfügung ist demgegenüber zu entnehmen, dass im Jahr 2014 auch natürliche Personen, "die keine Händler von Kriegsmaterial sind und nur wegen eines privaten Verkaufs ins Ausland in der Statistik von 2014 auftauchen", um eine Ausfuhrbewilligung für Rüstungsgüter ersucht hatten (Ziff. II Rz. 8).

Das streitgegenständliche Zugangsgesuch bezieht sich somit nur insoweit auf natürliche Personen, als diese kommerziell mit Kriegsmaterial handeln. Nicht erfasst sind dagegen Privatpersonen, die lediglich in Einzelfällen und nicht gewerbsmässig unter die Kriegsmaterialgesetzgebung fallende Waren ins Ausland verkauften. Da sich der Beschwerdeführer bei der Formulierung seines Rechtsbegehrens in der Beschwerde – das mit Bezug auf die Namen von natürlichen Personen nicht eindeutig ist – offenbar an die Empfehlung des EDÖB anlehnte, ist davon auszugehen, dass er sein Zugangsgesuch in der Beschwerdeschrift nicht ausdehnte. In der Beschwer-

debegründung ist denn auch stets von "Unternehmen" die Rede. Eine Erweiterung des Streitgegenstandes wäre im Übrigen unzulässig und darauf nicht einzutreten.

**1.4** Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

**2.**
Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist nicht an die rechtlichen Begründungen der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

**3.**
Vorab ist zu prüfen, ob das Öffentlichkeitsgesetz auf das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers Anwendung findet.

**3.1** Gemäss Art. 4 Bst. a BGÖ bleiben spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen, vorbehalten.

**3.1.1** Die Vorinstanz macht in diesem Zusammenhang geltend, die vom Beschwerdeführer gewünschten Informationen würden aufgrund von Art. 32 des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG, SR 514.51) – wonach der Bundesrat die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte über die Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr orientiert – ausschliesslich den Geschäftsprüfungskommissionen im Rahmen der jährlichen Berichterstattung zur Verfügung gestellt. Es handle sich mithin um Sitzungsunterlagen von parlamentarischen Kommissionen, die gemäss Art. 47 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10) vertraulich seien.

Art. 47 Abs. 1 ParlG bestimmt, dass die Beratungen der parlamentarischen Kommissionen vertraulich sind; insbesondere wird nicht bekannt gegeben, wie die einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer Stellung genommen oder abgestimmt haben.

**3.1.2** Bei Art. 47 Abs. 1 ParlG handelt es sich zwar um eine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ, was dazu führt, dass das Beratungsgeheimnis der parlamentarischen Kommissionen eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip begründet, wenn ein Dokument auf diese Beratungen Bezug nimmt (BVGE 2014/24 E. 3.7 und 4.4). Daraus kann umgekehrt aber nicht geschlossen werden, dass jedes in einer Kommissionssitzung verwendete Dokument und jede dort verbreitete Information als geheim zu betrachten sind (so im Ergebnis auch der EDÖB in seiner Empfehlung, Rz. 18). Der von der Vorinstanz erwähnte Bericht mit den Informationen über die Kriegsmaterialausfuhr mag zwar tatsächlich ausschliesslich für die Sitzungen der Geschäftsprüfungskommissionen erstellt worden sein. Der Beschwerdeführer begehrt bei genauer Betrachtung aber keinen Zugang zu diesem Bericht, sondern vielmehr zu Informationen, die zwar in jenen aufgenommen wurden, aber bereits früher und unabhängig von den Kommissionssitzungen existierten. Im Fall einer Gutheissung der Beschwerde hätte die Vorinstanz mithin nicht (notwendigerweise) den genannten Bericht herauszugeben, sondern die (auch) diesem zugrunde liegenden Informationen. Diese wurden nicht allein deshalb geheim, weil sie Gegenstand von Kommissionssitzungen waren. Der Ansicht der Vorinstanz kann somit nicht gefolgt werden.

**3.2** Die Parteien sind sich einig, dass das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ betrifft. Dem ist zuzustimmen. Sollten die verlangten Informationen – abgesehen vom vorgenannten Kommissionsbericht und der von der Vorinstanz dem EDÖB vorgelegten Tabelle, die offenbar inhaltlich über das Zugangsgesuch hinaus gehen (vgl. Empfehlung des EDÖB, Rz. 14) – noch nicht auf einem (anderen) Informationsträger im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. a BGÖ aufgezeichnet sein, wäre ein solcher in Anwendung von Art. 5 Abs. 2 BGÖ zu erstellen (vgl. zu dieser Bestimmung statt vieler Urteil des BVGer A-7235/2015 vom 30. Juni 2016 E. 5.2 m.w.H., bestätigt mit Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C_406/2016 vom 15. Februar 2017). Der Kommissionsbericht und die dem EDÖB ausgehändigte Tabelle zeigen, dass dies offenbar ohne erheblichen Aufwand, mithin mit einem "einfachen elektronischen Vorgang" möglich ist. Etwas anderes wird von der Vorinstanz denn auch nicht behauptet. Dies wäre aber für den Fall, dass es sich anders verhielte, ohne Weiteres zu erwarten gewesen, nachdem der EDÖB davon ausging, eine Liste mit den vom Beschwerdeführer gewünschten Angaben lasse sich mit verhältnismässigem Aufwand generieren (Empfehlung, Rz. 15).

**3.3** Das Öffentlichkeitsgesetz ist somit auf das streitgegenständliche Zugangsgesuch anwendbar, zumal zwischen den Parteien zu Recht nicht umstritten ist, dass vorliegend die Voraussetzungen betreffend den persönlichen Anwendungsbereich erfüllt sind (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ) sowie ein Anwendungsfall von Art. 3 und Art. 4 Bst. b BGÖ weder geltend gemacht wird noch ersichtlich ist.

**4.**

**4.1** Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt die Förderung der Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung (Art. 1 BGÖ). Mit dem im BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzip (vgl. Art. 6 Abs. 1 BGÖ) mit Geheimhaltungsvorbehalt (vgl. Art. 7 ff. BGÖ), das einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährt, soll Transparenz geschaffen werden, damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst dem Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden. Der Öffentlichkeitsgrundsatz bildet überdies eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidfindungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden. Das Transparenzgebot trägt zudem zur Verwirklichung der Informationsfreiheit (Art. 16 der Bundesverfassung [BV, SR 101]) 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 in Art. 17 BV verankerten Medienfreiheit (zum Ganzen statt vieler BGE 142 II 313 E. 3.1; Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 3.1.1; je m.w.H.).

**4.2**

**4.2.1** Grundsätzlich hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über deren Inhalt zu erhalten. Aufgrund des in Art. 6 Abs. 1 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten (BGE 142 II 340 E. 2.2 und 142 II 324

E. 3.4; Urteil des BGer 1C_428/2016 vom 27. September 2017 E. 2.3, zur Publikation vorgesehen; je m.w.H.). 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. 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 ist jedoch einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ) oder wenn ein Ausnahmefall gemäss Art. 8 BGÖ vorliegt. Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs obliegt der Behörde, wobei sie darzulegen hat, dass bzw. inwiefern eine oder mehrere der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmebestimmungen erfüllt sind (BGE 142 II 324 E. 3.4; Urteil des BGer 1C_428/2016 vom 27. September 2017 E. 2.3, zur Publikation vorgesehen; je m.w.H.). Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren (zum Ganzen statt vieler Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 3.2 m.w.H.).

**4.2.2** Das Verhältnis des allgemeinen Transparenzgebots gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ zu den besonderen Vertraulichkeitsregeln namentlich von Art. 7 BGÖ lässt sich nicht generell festlegen, sondern ist von Fall zu Fall zu ermitteln. Entscheidend ist dafür der Sinngehalt der divergierenden Normen, für den wiederum wesentlich auf deren Zweck zurückzugreifen ist. Abzuwägen sind die sich gegenüberstehenden Interessen im Einzelfall. Massgebliche Kriterien sind etwa: die Funktion oder Stellung der betroffenen Person, die Umstände der ursprünglichen Informationsbeschaffung, der Vertrauensschutz, die Art der betroffenen Daten, das Vorliegen eines besonderen Informationsinteresses der Öffentlichkeit, der Schutz spezifischer öffentlicher Interessen, die Natur der Beziehung zwischen der Verwaltung und dem betroffenen Dritten sowie die Bedeutung der fraglichen Thematik. Liegt ein Ausnahmetatbestand vor, ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Interessen an der Geheimhaltung das Transparenzinteresse überwiegen oder ob gegebenenfalls, in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV), ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt (BGE 142 II 324 E. 3.3 m.w.H.). Demnach darf der Zugang 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, das heisst teilweiser Zugang zu den Informationen im Dokument zu gewähren, die nicht geheim zu halten sind, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzen, Teilveröffentlichung

oder zeitlichen Aufschub. Einen Grundsatz, wonach im Zweifel dem Öffentlichkeitsprinzip der Vorrang einzuräumen ist, gibt es genauso wenig wie das umgekehrte Prinzip. Vielmehr ist für jeden einschlägigen Ausnahmetatbestand im Einzelfall anhand einer Verhältnismässigkeitsprüfung abzuwägen, ob der Transparenz oder der Vertraulichkeit Nachachtung zu verschaffen ist (zum Ganzen BGE 142 II 313 E. 3.6; Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 6.4.2; je m.w.H.).

**4.2.3** Die Wirksamkeit der Ausnahmeklauseln hängt einerseits davon ab, dass die Beeinträchtigung im Fall einer Offenlegung von einer gewissen Erheblichkeit sein muss, und andererseits, dass ein ernsthaftes Risiko bezüglich deren Eintritt besteht (Urteil des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 3.2.2 m.w.H.). Die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung der jeweiligen öffentlichen oder privaten Interessen muss mithin 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 (BGE 142 II 340 E. 2.2 und 142 II 324 E. 3.4, je m.w.H.). Eine eigentliche Interessenabwägung ist danach 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 (zum Ganzen Urteil des BGer 1C_428/2016 vom 27. September 2017 E. 3, zur Publikation vorgesehen; Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 6.4.1 f.; je m.w.H.). Immerhin verfügen die Behörden über einen gewissen Ermessensspielraum bei der Beurteilung, ob überhaupt ein Tatbestand von Art. 7 Abs. 1 BGÖ erfüllt ist (vgl. BGE 142 II 313 E. 4.1, wonach die Behörden sogar einen "grossen Interpretationsspielraum" haben betreffend die unbestimmten Rechtsbegriffe, die mehrere Ausnahmetatbestände enthalten).

**5.**

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können (Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ). Die aussenpolitischen Interessen der Schweiz können beeinträchtigt sein, wenn ein anderer Staat zu veröffentlichende Daten zum Nachteil der Schweiz ausnützen könnte, oder 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 Usanzen die ausdrückliche Einwilligung des betroffenen anderen Staates voraus. Schliesslich muss die befürchtete Beeinträchtigung bei Offenlegung der Daten erheblich sein und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintritt bestehen. Diese Gefahr setzt voraus, dass sich der Nachteil nach dem üblichen Lauf der Dinge und mit hoher Wahrscheinlichkeit ergibt (BGE 142 II 313 E. 4.2; Urteil des BVGer A-683/2016 vom 20. Oktober 2016 E. 7.1.1; je m.w.H.).

Im Zusammenhang mit Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ erscheint regelmässig die aussenpolitische Komponente des angefochtenen Entscheides bedeutsam, welchem Umstand mit einer gewissen Zurückhaltung bei der Überprüfung des Entscheides durch die gerichtliche Instanz Rechnung zu tragen ist. Diese Zurückhaltung bezieht sich allerdings nicht auf die rechtliche Beurteilung der Streitsache. Erfasst wird einzig die politische Opportunität des Entscheides. 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 (BGE 142 II 313 E. 4.3; Urteil des BVGer A-746/2016 vom 25. August 2016 E. 5.5.2; je m.w.H.).

**5.1** Die Vorinstanz erachtet den Tatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ als erfüllt und führt an, sie habe im Februar 2015 eine Statistik über die Kriegsmaterialausfuhren im Jahr 2014 publiziert, die nach Kriegsmaterialkategorien pro Empfängerstaat aufgeschlüsselt worden sei (vgl. zu den von der Vorinstanz veröffentlichten Zahlen und Statistiken zum Thema Rüstungskontrolle und Rüstungskontrollpolitik: < http://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/ruestungskontrolle-und-ruestungskontrollpolitik--bwrp-/zahlen-und-statistiken0.html >; abgerufen am 26.03.2018). Mit dieser Statistik und der vom Beschwerdeführer verlangten Liste könnten einerseits die Kundenländer der betroffenen Unternehmen ermittelt und andererseits Rückschlüsse auf die von einem bestimmten Unternehmen an ein konkretes Bestimmungsland gelieferten Rüstungsgüter gezogen werden. Es müsse davon ausgegangen werden, dass die Veröffentlichung dieser Informationen zu einer Verärgerung der betroffenen Länder und schliesslich zu einer Belastung der bilateralen Beziehungen mit der Schweiz führen könne, da viele Länder ihre Rüstungsbeschaffungen geheim hielten. Der veröffentlichten Statistik allein lasse sich zwar entnehmen, in welches Land wie viel Kriegsmaterial einer be-

stimmten Kriegsmaterialkategorie exportiert worden sei, nicht jedoch, welche konkreten Rüstungsgüter. Dies würde sich ändern, wenn die Namen der exportierenden Unternehmen bekannt würden, da bei vielen Unternehmen der Produktekatalog einsehbar sei und nicht alle Unternehmen die gleichen Waffenarten und -bestandteile herstellten. Die betroffenen Länder dürften sich überlegen, weiterhin Rüstungsgüter von Schweizer Unternehmen zu beziehen, wenn sie davon ausgehen müssten, dass die Schweizer Behörden Einzelheiten zu ihren Geschäften auf Anfrage publik machten. Bei einer solchen Beeinträchtigung könne nicht ausgeschlossen werden, dass weitere Rüstungsbeschaffungen aus der Schweiz gefährdet würden.

Sollte international bekannt werden, dass die Schweizer Behörden Details zur Rüstungsbeschaffung einzelner Länder mittels den vom Beschwerdeführer gewünschten Informationen der Öffentlichkeit zur Verfügung stellten, könnte dies nach Ansicht der Vorinstanz sodann auch Vorbehalte anderer Staaten gegenüber dem Umgang der Schweizer Behörden mit vertraulichen Informationen schaffen und so den bilateralen Informationsaustausch – insbesondere im sicherheitspolitischen Bereich – gefährden. Für eine umfassende Exportkontrolle sei die Schweiz auf solche Informationen und die Zusammenarbeit mit anderen Ländern angewiesen. Die Schweiz und 86 weitere Staaten hätten den für die Schweiz am 30. April 2015 in Kraft getretenen Vertrag vom 2. April 2013 über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty; SR 0.518.61) abgeschlossen und seien damit unter anderem zur Kooperation und zum Informationsaustausch aufgerufen, beispielsweise im Bereich der Vermeidung der illegalen Umleitung von Waffenlieferungen. Während des Verhandlungsprozesses wie auch im Rahmen der Vertragsumsetzung habe sich gezeigt bzw. zeige sich, dass der Sicherheit von vertraulichen Informationen ein hoher Stellenwert beigemessen werde. Die Schweiz müsse auch künftig in der Lage sein, sensible Daten, die den Rüstungsbereich anderer Länder beträfen, vertraulich zu behandeln.

**5.2** Eine ernsthafte Gefährdung der aussenpolitischen Interessen oder eine wesentliche Beeinträchtigung der internationalen Beziehungen der Schweiz im Fall einer Gutheissung des Zugangsgesuchs des Beschwerdeführers erscheint unwahrscheinlich. Wie die Vorinstanz selbst festhält, sind auf ihrer Website (vgl. dazu vorstehend E. 5.1) – offenbar ohne dass dies die Beziehungen zu anderen Staaten erschweren würde – schon heute 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 ist bereits öffentlich bekannt, welche Länder in welchem (wertmässigen) Umfang Kriegsmaterial aus der Schweiz importieren und welcher Art diese Rüstungsgüter sind. Die diesbezüglichen Güterumschreibungen der einzelnen Kriegsmaterialkategorien (KM) geben 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 haben, ist zwar nicht gänzlich auszuschliessen, dass wegen dieser zusätzlichen Informationen in einzelnen Fällen Rückschlüsse auf die konkreten Kriegsmaterialimporte von gewissen Ländern möglich sind. Es ist mithin vorstellbar, dass vereinzelt über die "Gattung" des Rüstungsguts hinaus auch das konkret beschaffte Waffensystem oder Fahrzeug usw. eruiert werden kann. Die Vorinstanz hielt ihre diesbezüglichen Ausführungen indes sehr vage und unterliess es jedenfalls, etwa mit einem konkreten Beispiel, aufzuzeigen, dass bzw. inwiefern solche Rückschlüsse in mehr als nur unbeträchtlichem Ausmass möglich sind. Sodann stellte der EDÖB zu Recht fest, dass mit entsprechenden Branchenkenntnissen allenfalls schon aus den bereits heute publizierten Angaben auf die konkreten Kriegsmaterialexporte in gewisse Staaten geschlossen werden kann (Empfehlung Rz. 27).

Darüber hinaus ist nicht anzunehmen und wird von der Vorinstanz jedenfalls nicht plausibel dargelegt, dass die importierenden Länder ein substanzielles Interesse an der absoluten Vertraulichkeit dieser Angaben haben bzw. deren Bekanntwerden zu ernsthaften zwischenstaatlichen Verstimmungen führen würde. Für die Öffentlichkeit interessant und die Reputation eines Landes wesentlich ist vor allem, wie hoch die Ausgaben für Armee und Verteidigung insgesamt sind und wie viel Geld für welche Kategorie von Rüstungsgütern ausgegeben wird. Diese Informationen publiziert die Vorinstanz bereits, soweit Importe aus der Schweiz betroffen sind. Dem Beschwerdeführer geht es bei seinem Zugangsgesuch denn augenscheinlich auch nicht um die Kriegsmaterial aus der Schweiz importierenden Staaten, sondern vielmehr um die in der Schweiz ansässigen Rüstungsunternehmen sowie den Umfang und die Zielländer von ihren Kriegsmaterialexporten.

Von vornherein unproblematisch sind in diesem Zusammenhang die von der Vorinstanz nicht bewilligten Exportgesuche.

**5.3** Die beweisbelastete Vorinstanz vermag nach dem Gesagten die gesetzliche Vermutung des freien Zugangs nicht umzustossen, weshalb der Tatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ nicht erfüllt ist.

**6.**

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ). Mit dieser Ausnahmebestimmung soll verhindert werden, dass mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse ausserhalb der Verwaltung stehenden Dritten offenbart werden müssen. Von der Ausnahmeklausel sollen jedoch nicht alle Geschäftsinformationen erfasst werden, über welche die Verwaltung verfügt, sondern nur die wesentlichen Daten, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken und dazu führen würde, dass dem betroffenen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil genommen bzw. ein Wettbewerbsnachteil verschafft und damit ein Schaden zugefügt würde. Ein abstraktes Gefährdungsrisiko reicht dabei nicht aus. Vielmehr muss die Gefahr einer ernsthaften Schädigung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen (vgl. vorstehend E. 4.2.3; zum Ganzen Urteile des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 6.4.3 und A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 5.4, je m.w.H.).

**6.1**

**6.1.1** Als Geheimnis wird jede in Beziehung mit dem betroffenen Geheimnisträger stehende Tatsache qualifiziert, die weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist (relative Unbekanntheit), an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat (objektives Geheimhaltungsinteresse) und die er geheim halten will (subjektives Geheimhaltungsinteresse bzw. Geheimhaltungswille) (BGE 142 II 268 E. 5.2.2.1 m.w.H.). Ein pauschaler Verweis auf Geschäftsgeheimnisse genügt nicht; der Geheimnisherr bzw. die zuständige Behörde hat konkret und im Detail aufzuzeigen, inwiefern eine Information vom Geschäftsgeheimnis geschützt ist (zum Ganzen Urteile des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 6.4.4 und A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 5.4, je m.w.H.).

**6.1.2** Dem Begriff der Geschäftsgeheimnisse – die Gefährdung von Berufs- und/oder Fabrikationsgeheimnissen macht die Vorinstanz nicht geltend – werden alle Informationen zugewiesen, die ein Unternehmen als Geheimnisherr berechtigterweise geheim halten möchte bzw., etwas konkreter, die zu einer Beeinträchtigung des geschäftlichen Erfolgs des Unternehmens bzw. zu einer Verfälschung des Wettbewerbs führen könnten, wenn sie Konkurrenzunternehmen bekannt würden. Insofern wird der Geheimnisbegriff in diesem Zusammenhang weit verstanden (BGE 142 II 340 E. 3.2; Urteil des BGer 1C_394/2016 vom 27. September 2017 E. 3.1, zur Publikation vorgesehen; Urteil des BVGer A-6/2015 vom 26. Juli 2017 E. 4.5.1.1; je m.w.H.). Als Geschäftsgeheimnisse kommen mithin alle technischen, organisatorischen, kommerziellen und finanziellen Tatsachen des wirtschaftlichen Lebens in Frage, die den geschäftlichen Erfolg des Geheimnisherrn beeinflussen könnten (Urteil des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.3 m.w.H.). Folgende Tatsachen weisen in der Regel ein objektives Geheimhaltungsinteresse auf: Marktanteile eines einzelnen Unternehmens, Umsätze, Preiskalkulationen, Rabatte und Prämien, Bezugs- und Absatzquellen, interne Organisation eines Unternehmens, Geschäftsstrategien und Businesspläne sowie Kundenlisten und -beziehungen (BGE 142 II 268 E. 5.2.3; Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 6.4.4; je m.w.H.).

**6.2** Die Vorinstanz führt an, im Fall einer Gutheissung des Zugangsgesuchs könnten die offengelegten Informationen dazu verwendet werden, um zusammen mit den bereits publizierten Statistiken die Kundenländer der exportierenden Rüstungsunternehmen zu ermitteln. Das Wissen um die Kundenländer könne die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen einschränken, da sowohl die schweizerische als auch die internationale Konkurrenz diese Informationen zu ihren Gunsten auszunützen wissen dürften. Entgegen der Auffassung des EDÖB mache es einen Unterschied, ob der Konkurrenz nur potenzielle Exportregionen oder vielmehr die einzelnen Kundenländer bekannt seien. Letzteres bringe einen Mehrwert, da direkt die betroffenen Länder angegangen werden könnten.

**6.3** Beim Kundenkreis kann es sich grundsätzlich um ein Geschäftsgeheimnis handeln (vgl. vorstehend E. 6.1.2 a.E.). Es besteht ein Zusammenhang mit den Geheimnisträgern (Unternehmen) und die Information ist weder offenkundig noch allgemein zugänglich. Fraglich ist dagegen das objektive Geheimhaltungsinteresse (zum subjektiven Geheimhaltungswillen vgl. die Ausführungen am Ende dieser Erwägung).

Im Jahr 2014 wurden Rüstungsgüter aus der Schweiz in 72 Staaten exportiert, davon in 20 Länder im Wert von weniger als (je) Fr. 73'000.–. Bei dieser Anzahl möglicherweise an Waffenimporten interessierter Kunden ist 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 gilt umso mehr, wie der EDÖB zutreffend ausführt (Empfehlung, Rz. 38), in einem stark regulierten und auch von politischen Interessen geprägten Markt wie dem Rüstungsmarkt. Wirtschaftlich interessant sind sodann nicht primär die Namen der einzelnen Kunden, sondern die Geschäftsbeziehungen, das heisst die Kenntnisse über die Voraussetzungen, die einen Kunden an ein Unternehmen binden, etwa Informationen über spezifische Bedürfnisse, Beziehungen, Gepflogenheiten sowie interne Zuständigkeiten und Abläufe (vgl. dazu BGE 138 III 67 E. 2.3.2 zu Art. 340 Abs. 2 des Obligationenrechts [OR, SR 220], wonach "la seule connaissance de la clientèle ne saurait donc en aucun cas constituer l'un de ces secrets particuliers"). Wie bereits erwähnt ist zudem davon auszugehen, dass die vom Beschwerdeführer verlangten Informationen – wenn überhaupt – nur vereinzelt Rückschlüsse darauf zuliessen, welche Länder welche konkreten Rüstungsgüter importieren, wohingegen bereits öffentlich bekannt ist, welche Kategorien von Kriegsmaterial sie aus der Schweiz einführen (vgl. vorstehend E. 5.2).

Die beweisbelastete Vorinstanz mutmasst denn auch bloss, die Konkurrenz "dürfte" die Information des Kundenkreises "zu ihren Gunsten auszunützen wissen", ohne näher darzulegen, was konkret darunter zu verstehen sein und in welcher Form sich daraus ein wesentlicher Vorteil ergeben könnte. Ein solcher kann jedenfalls nicht allein darin gesehen werden, dass gezielt bestimmte Rüstungsgüter importierende Länder angegangen werden könnten. Wie erwähnt ist der Kreis der dafür aufgrund früherer Einfuhren potenziell in Frage kommenden Staaten, was massgebliche Importe aus der Schweiz anbelangt, von vornherein beschränkt. In gewissen dieser Länder werden darüber hinaus ein transparenter politischer Prozess und eine öffentliche Ausschreibung dem Auftrag vorangehen, aufgrund derer die Beschaffungsabsicht ohnehin publik wird. Sodann werden gerade grössere – und damit wirtschaftlich interessantere – Rüstungsgüterbestellungen im Allgemeinen nur unregelmässig getätigt. Umgekehrt kann es durchaus vorkommen, dass Staaten, die noch nie oder länger nicht mehr Kriegsmaterial einer bestimmten Kategorie eingeführt haben, neu eine solche An-

schaffung beabsichtigen. Folglich ist nicht davon auszugehen, dass die Bekanntgabe der Kunden der einzelnen Unternehmen deren Konkurrenten einen wesentlichen Vorteil verschaffen würde.

Es fehlt demnach vorliegend mangels eines konkreten und ernsthaften Schadenspotenzials am objektiven Geheimhaltungsinteresse. Der Tatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ ist ebenfalls nicht erfüllt.

Im Übrigen hat die Vorinstanz das subjektive Geheimhaltungsinteresse bzw. den Geheimhaltungswillen der betroffenen Unternehmen nicht abgeklärt (vgl. dazu nachfolgend E. 8.1).

**7.**

Ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht bereits aufgrund eines Spezialtatbestandes von Art. 7 Abs. 1 BGÖ einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, hat die ersuchte Behörde dies zu tun, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen (Art. 7 Abs. 2 BGÖ). Sodann sind amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Zugangsgesuche, die sich auf amtliche Dokumente beziehen, die nicht anonymisiert werden können, sind nach Art. 19 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG, SR 235.1) zu beurteilen (Art. 9 BGÖ).

Vorliegend ist zu Recht unbestritten, dass die streitgegenständlichen Daten nicht anonymisiert werden können, da der Beschwerdeführer gerade auch Zugang zu den Namen der Kriegsgüter exportierenden Unternehmen verlangt. Das Zugangsgesuch ist deshalb nach Art. 19 DSG zu beurteilen. Dessen Abs. $1^{bis}$ – Abs. 1 ist nicht einschlägig – sieht vor, dass Bundesorgane im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen oder gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz auch Personendaten bekannt geben dürfen, wenn diese im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und an ihrer Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b).

Eine Abgrenzung von Art. 7 Abs. 2 BGÖ und Art. 19 Abs. $1^{bis}$ Bst. b DSG ist schwierig. Zur Frage, in welchem Verhältnis zueinander die Bestimmungen des Öffentlichkeits- und des Datenschutzgesetzes stehen, lässt sich dem Gesetz und den Materialien unmittelbar nichts entnehmen und es können unterschiedliche Auffassungen darüber vertreten werden. Sowohl

Art. 7 Abs. 2 BGÖ als auch Art. 19 Abs. 1$^{bis}$ Bst. b DSG nehmen die grundrechtlichen Anliegen des Schutzes der Privatsphäre auf. Zudem fordern beide Bestimmungen eine Interessenabwägung. Bei der Bekanntgabe von Personendaten ist daher stets eine – bzw. gestützt auf beide Bestimmungen dieselbe – Abwägung der sich entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen vorzunehmen (BGE 142 II 340 E. 4.3; Urteil des BGer 1C_394/2016 vom 27. September 2017 E. 4.5, zur Publikation vorgesehen; Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 8.4.3 m.w.H.).

**7.1** Dass die streitgegenständlichen Daten die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen und damit die Voraussetzung von Art. 19 Abs. 1$^{bis}$ Bst. a DSG erfüllt ist, ist ohne Weiteres zu bejahen, nachdem es sich dabei um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ handelt (vgl. Bst. c der genannten Bestimmung; BGE 142 II 340 E. 4.2; Urteil des BGer 1C_428/2016 vom 27. September 2017 E. 5.2, zur Publikation vorgesehen). Nachfolgend ist zu prüfen, ob an ihrer Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 19 Abs. 1$^{bis}$ Bst. b DSG besteht.

**7.2** Bei der Interessenabwägung sind die – in erster Linie – privaten Interessen der betroffenen Dritten am Schutz ihrer Privatsphäre bzw. an der Verweigerung des Zugangs und die öffentlichen Interessen an der Zugänglichmachung der fraglichen Personendaten einzelfallspezifisch zu gewichten und gegeneinander abzuwägen. Bei der Gewichtung der privaten Interessen sind insbesondere die Funktion und die Stellung der betroffenen Dritten sowie die möglichen Auswirkungen einer allfälligen Zugänglichmachung der fraglichen Personendaten zu berücksichtigen. Dabei ist auch der Natur dieser Daten Rechnung zu tragen. Hinsichtlich der öffentlichen Interessen ist zu beachten, dass dem Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung zwar per se Gewicht zukommt. Dieses ist allerdings im Einzelfall unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes, das die Entscheidungsprozesse der Verwaltung transparent machen und die Kontrolle über diese verbessern sowie das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen stärken soll, zu bestimmen und kann variieren. Zusätzlich zum allgemeinen Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung sind allfällige spezifische Informationsinteressen der Öffentlichkeit zu beachten, namentlich Interessen, wie sie in Art. 6 Abs. 2 der Verordnung vom 24. Mai 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31) genannt werden (zum Ganzen Urteile des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 8.4.4 f. und

A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 7.2.1, je m.w.H.; vgl. ferner BGE 142 II 340 E. 4.4 f.).

**7.3** Die Vorinstanz macht geltend, bei der Offenlegung der vom Beschwerdeführer gewünschten Informationen würden auch die Namen von Unternehmen bekannt, die nicht nur Kriegsmaterial in ihrer Produktepalette hätten. Es sei davon auszugehen, dass diese Unternehmen aufgrund der Tatsache, dass Kriegsmaterialausfuhren in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert würden, Abnehmer von ihren nicht der Kriegsmaterialgesetzgebung unterliegenden Produkten verlieren könnten und von der Öffentlichkeit als reine Kriegsmaterialhersteller betrachtet würden, obwohl sie noch andere Waren herstellten. Negative Konsequenzen hätten aber auch Unternehmen zu befürchten, die nur Rüstungsgüter vertrieben und allenfalls bereits öffentlich bekannt seien, insbesondere wenn sich unter den Kundenländern ein politisch umstrittenes befinde.

Entgegen der Ansicht des EDÖB sei es sodann nicht notwendig, im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. a VBGÖ zu gewährleisten, dass die behördliche Kontrolle von Kriegsmaterialexporten anhand des Öffentlichkeitsprinzips überprüft werden könne. Die Prüfung der behördlichen Kontrolltätigkeit werde bereits durch die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte wahrgenommen, deren Mitglieder sich aus von der Öffentlichkeit gewählten Parlamentariern zusammensetzten.

**7.4** Die streitgegenständlichen Daten betreffen keine besonders schützenswerten Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSG oder Persönlichkeitsprofile im Sinne von Art. 3 Bst. d DSG.

Die Namen der Unternehmen, die Rüstungsgüter aus der Schweiz exportieren, dürften den interessierten Kreisen bereits weitestgehend bekannt sein oder – namentlich über das Internet – leicht zu eruieren sein. Der Beschwerdeführer selbst nennt in seiner Beschwerde vier entsprechende Betriebe (Rz. 5). Dasselbe gilt grundsätzlich für ihr Angebot. Mit (zusätzlichen) ernsthaften Reputationsschäden ist daher im Fall einer Gewährung des vom Beschwerdeführer gestellten Zugangsgesuchs und einem öffentlichen Bekanntwerden dieser Informationen kaum zu rechnen. Vielmehr könnte Transparenz gerade dazu dienen, allfällige falsche Annahmen – etwa bezüglich direkter Waffenlieferungen in Kriegsgebiete – in der Öffentlichkeit zu korrigieren, gibt es doch immer wieder Medienberichte von (ursprünglich) aus der Schweiz stammenden Rüstungsgütern, die in Krisen-

regionen auftauchen. Selbst wenn es sich bei Kriegsmaterial, insbesondere Waffen, um "heikle" Güter handelt, wird es legal hergestellt und exportiert, die betroffenen Unternehmen verfügen über entsprechende Bewilligungen und die Ausfuhren erfolgen insofern kontrolliert. Sowohl bei Unternehmen, die nicht nur Kriegsgüter exportieren, als auch bei solchen, die Ausfuhren in "politisch umstrittene" Länder tätigen, liegt – wie der Beschwerdeführer zu Recht anführt – ein freier und bewusster unternehmerischer Entscheid den genannten Geschäftstätigkeiten zugrunde. Ein Bekanntwerden der vom Beschwerdeführer verlangten Informationen könnte für die betroffenen Unternehmen zwar kurzfristig unangenehme Folgen haben, etwa in Form einer vorübergehend höheren Medienpräsenz, verbunden mit kritischen Fragen und Kommentaren. Dies allein reicht aber nicht, um den Zugang zu verweigern (vgl. vorstehend E. 7.2.2). Dass die genannten Unternehmen darüber hinaus erheblich in ihren Persönlichkeitsrechten verletzt werden könnten, legt die Vorinstanz nicht nachvollziehbar dar. Diese Ausführungen gelten grundsätzlich sinngemäss auch für die allenfalls betroffenen, kommerziell mit Rüstungsgütern handelnden natürlichen Personen.

Insgesamt ist das Interesse der betroffenen Unternehmen am Schutz ihrer Privatsphäre und an der Geheimhaltung der streitgegenständlichen Daten als eher gering einzustufen. Im Übrigen ist, wie bereits erwähnt, noch nicht bekannt, ob sie sich überhaupt gegen eine Bekanntgabe der vom Beschwerdeführer beantragten Daten zur Wehr setzen.

Entgegen der Ansicht der Vorinstanz nicht vom Zugangsgesuch erfasst sind die Namen allfälliger Privatpersonen, die keine gewerbsmässigen Händler von Kriegsmaterial sind und nur wegen einzelner privater Verkäufe ins Ausland in der Statistik von 2014 erscheinen (vgl. vorstehend E. 1.3). Deren Namen sind zu anonymisieren.

**7.5** An den umstrittenen und grundsätzlich bewilligungspflichtigen (vgl. Art. 2 und im Einzelnen Art. 9 ff. KMG) Kriegsmaterialexporten besteht hingegen – abgesehen vom allgemeinen Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung – ein erhöhtes öffentliches Informationsinteresse. Sie bilden regelmässig Gegenstand von kontroversen Debatten in der Öffentlichkeit, politischen Auseinandersetzungen (vgl. statt vieler die in der Frühjahrssession 2018 behandelten Motionen Nr. 16.3502 von Nationalrätin Seiler Graf und Nr. 16.3203 von Nationalrat Glättli oder die in der Fragestunde des Nationalrates vom Bundesrat am 5. März 2018 beantworteten Fragen Nr. 18.5026–5031, 18.5041, 18.5057–5059, 18.5062, 18.5081 und

18.5104) und Medienberichten. Deshalb ist ein besonderes Informationsinteresse im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. a VBGÖ zu bejahen, namentlich soweit Kriegsmaterial in "politisch umstrittene" Länder exportiert wird. Im Vordergrund stehen dabei zwar die bereits von der Vorinstanz veröffentlichten Angaben (Umfang der Ausfuhren, Exportländer). Ein erhebliches öffentliches Interesse ist indes auch bezüglich der streitgegenständlichen Daten zu bejahen.

Den Medien – beim Beschwerdeführer handelt es sich um einen Journalisten – kommt als Informationsträger die Funktion eines Bindeglieds zwischen Staat und Öffentlichkeit zu. Zugleich leisten sie einen wesentlichen Beitrag zur Kontrolle behördlicher Tätigkeiten und zur öffentlichen Meinungsbildung (BGE 143 I 194 E. 3.1 S. 200 und 139 I 114 E. 4.3, je m.w.H.). Die wichtige Rolle der Medien wiederspiegelt sich in Art. 10 Abs. 4 Bst. a BGÖ sowie Art. 9 und Art. 15 Abs. 4 VBGÖ. Sie sollen über die Tätigkeit der staatlichen Kontrollorgane berichten und prüfen können, ob diese ihren Aufgaben korrekt nachkommen. Deshalb kann ein öffentliches Interesse an den streitgegenständlichen Daten nicht mit dem Argument verneint werden, das Bewilligungsverfahren für Kriegsmaterialexporte werde bereits von parlamentarischen Kommissionen überwacht. Darüber hinaus wird mit der Einsichtsgewährung der verfassungsrechtlich garantierten Informations- und vorliegend insbesondere der Medienfreiheit Rechnung getragen (vgl. vorstehend E. 4.1 a.E.).

Das Interesse an der öffentlichen Zugänglichkeit der verlangten Informationen ist somit erheblich.

**7.6** Die Interessenabwägung nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ bzw. Art. 19 Abs. 1$^{bis}$ Bst. b DSG ergibt zusammengefasst, dass an der Bekanntgabe der streitgegenständlichen Daten ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.

**8.**

**8.1** Wird die Möglichkeit einer Zugangsgewährung bejaht, so sind grundsätzlich die betroffenen Dritten anzuhören, das heisst es ist ihnen die Gelegenheit einzuräumen, ihre einer Veröffentlichung entgegenstehenden Interessen geltend zu machen (Art. 11 Abs. 1 BGÖ). Dies hat die Vorinstanz – angesichts ihrer abweisenden Verfügung nachvollziehbarerweise – unterlassen. Da die Voraussetzungen für einen ausnahmsweisen Verzicht vorliegend nicht erfüllt sind (vgl. BGE 142 II 340 E. 4.6; Urteil des BVGer

A-4903/2016 vom 22. Mai 2017 E. 4.2.2; je m.H.), ist die Anhörung der betroffenen Dritten – Rüstungsunternehmen (inkl. allfälliger Einzelunternehmen), die 2014 bei der Vorinstanz ein Gesuch zur Ausfuhr von Kriegsmaterial gestellt haben – nachzuholen. Dabei wird insbesondere zu eruieren sein, ob sich diese dem Zugangsgesuch überhaupt widersetzen, mithin ein subjektives Geheimhaltungsinteresse bzw. ein Geheimhaltungswille gegeben ist.

**8.2** Die Beschwerdeinstanz entscheidet in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Bei der Wahl zwischen diesen beiden Entscheidarten steht dem Gericht ein weiter Ermessensspielraum zu. Liegen sachliche Gründe für eine Rückweisung vor, ist diese regelmässig mit dem Untersuchungsgrundsatz und dem Prinzip eines einfachen und raschen Verfahrens vereinbar. Zur Rückweisung führt insbesondere eine mangelhafte Abklärung des Sachverhalts durch die Vorinstanz, die ohne eine aufwendigere Beweiserhebung nicht behoben werden kann. Die Vorinstanz ist mit den tatsächlichen Verhältnissen besser vertraut und darum im Allgemeinen besser in der Lage, die erforderlichen Abklärungen durchzuführen. Zudem bleibt der betroffenen Partei in diesem Fall der gesetzlich vorgesehene Instanzenzug erhalten (statt vieler Urteil des BVGer A-2712/2016 vom 25. August 2017 E. 6.5 m.H.).

Mit der Anhörung der betroffenen Unternehmen müssen aufwendige Sachverhaltsabklärungen nachgeholt werden, weshalb die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen ist (vgl. Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.5). Diese hat die betroffenen Kriegsmaterielexporteure in geeigneter Weise zu konsultieren und anschliessend unter Berücksichtigung der Ergebnisse dieser Anhörung und in Beachtung der vorstehenden Erwägungen neu zu entscheiden. Es bleibt ihr dabei unbenommen, aufgrund neuer Erkenntnisse in begründeten Einzelfällen Daten zu anonymisieren.

**9.**
Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen und die Angelegenheit zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

**10.**
Die Verfahrenskosten sind in der Regel der unterliegenden Partei aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Im Fall einer Rückweisung der Streitsache an

die Vorinstanz mit noch offenem Verfahrensausgang gilt nach konstanter Rechtsprechung die beschwerdeführende Partei als obsiegend (statt vieler Urteil des BVGer A-775/2017 vom 13. März 2018 E. 7 m.w.H.). Dem Beschwerdeführer sind daher keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Der von ihm geleistete Kostenvorschuss ist ihm nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten. Die Vorinstanz ist von vornherein nicht kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Dem anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer ist eine angemessene Parteientschädigung für die ihm erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Sie ist vom Gericht aufgrund der Akten festzusetzen, nachdem der Beschwerdeführer bzw. seine Rechtsvertretung keine Kostennote eingereicht hat (Art. 14 Abs. 2 VGKE), und der Vorinstanz zur Bezahlung aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 2 VwVG). Angesichts des Umstandes, dass der Beschwerdeführer im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung noch nicht anwaltlich vertreten war, und mit Blick auf die eingereichte Replik erscheint eine Parteientschädigung von Fr. 1'000.– als angemessen.

## Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

**1.**
Die Beschwerde wird gutgeheissen und die angefochtene Verfügung aufgehoben. Die Angelegenheit wird zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

**2.**
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der vom Beschwerdeführer einbezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'000.– wird ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Er hat dem Bundesverwaltungsgericht hierzu einen Einzahlungsschein zuzustellen oder eine Kontoverbindung mitzuteilen.

**3.**
Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1'000.– zu bezahlen.

**4.**
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Einschreiben)
– das Generalsekretariat WBF (Gerichtsurkunde)
– den EDÖB z.K.

Die vorsitzende Richterin: Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann Oliver Herrmann

## Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG, SR 173.110) gegeben sind. Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: