

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



1C_299/2019

Urteil vom 7. April 2020

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Fonjallaz, Kneubühler,
Bundesrichter Haag, Th. Müller,
Gerichtsschreiberin Hänni.

Verfahrensbeteiligte

A._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Schweizerische Beratungsstelle für Unfallverhütung,

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 2. Mai 2019 (A-5623/2017).

Sachverhalt:

A.

A.a. Am 16. bzw. 17. August 2016 ersuchte A._____ die Schweizerische Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) um Zugang zu den Resultaten einer im Jahr 2015 stichprobenweise durchgeföhrten Kontrolle der Sicherheitsvorschriften von neun verschiedenen Wickelkommoden. Am 23. August bzw. 8. September 2016 stellte die bfu A._____ eine teilweise geschwärzte Fassung des "Abschlussberichts PrSG-Stichprobe 2015" zu. Sie legte die Angaben über jene zwei Produkte, für welche beim Eidgenössischen Büro für Konsumentenfragen (BFK) Warnungen veröffentlicht worden waren, uneingeschränkt offen. Bei sechs weiteren mangelhaften Produkten wurden die Produktbezeichnungen, Produktbilder, Namen der Inverkehrbringer, Artikelnummern, Preise und Bestelladressen eingeschwärzt; die Mängel dieser Produkte waren nicht so schwer, dass eine öffentliche Warnung angezeigt gewesen wäre. Auch die Angaben über das einzige mangelfreie Produkt wurden eingeschwärzt.

A.b. Am 13. September 2016 reichte A._____ einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) ein. Infolge einer Schlichtungsverhandlung und der Anhörung der betroffenen Inverkehrbringer gewährte die bfu A._____ den Zugang zu den vollständigen Angaben über die mangelfreie Wickelkommode sowie über eines der mangelhaften Produkte. Am 6. Juli 2017 erliess der EDÖB die Empfehlung, den Zugang zu den Produktbezeichnungen und Produktbildern der restlichen fünf mangelhaften Wickelkommoden zu erteilen.

A.c. Mit Verfügung vom 30. August 2017 verweigerte die bfu den Zugang zu den verlangten Informationen.

B.

Dagegen erhab A._____ am 2. Oktober 2017 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragte, ihr sei Zugang zum "Abschlussbericht PrSG-Stichprobe 2015" zu gewähren, ohne Schwärzung der Produktbezeichnungen und der Produktbilder. Mit Urteil vom 2. Mai 2019 wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde ab.

C.

Mit Eingabe vom 28. Mai 2019 erhab A._____ Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die bfu (Beschwerdegegnerin) sei zu verpflichten, ihr den Zugang zum "Abschlussbericht PrSG-Stichprobe 2015" betreffend Wickelkommoden zu gewähren, ohne Schwärzung der Produktbezeichnungen und der Produktbilder. Eventualiter sei die Sache zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Beschwerdegegnerin beantragt die Abweisung der Beschwerde. Die Vorinstanz verweist auf das angefochtene Urteil und verzichtet auf weitere Anmerkungen.

Am 25. September 2019 äusserte sich der EDÖB zum vorliegenden Verfahren. Die Beschwerdegegnerin nahm dazu Stellung.

Erwägungen:

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 i.V.m. Art. 16 Abs. 1 Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3]). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerin, die am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, ist durch den angefochtenen Entscheid berührt, zumal ihrem Zugangsgesuch nicht entsprochen wurde. Ihre Rechtsmittelbefugnis nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist somit zu bejahen. Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

Streitgegenstand bildet die Frage, ob der Beschwerdeführerin Zugang zu den Produktbezeichnungen und Produktbildern von fünf mangelhaften Wickelkommoden gewährt werden muss. Die verlangten Informationen betreffend die restlichen vier getesteten Wickelkommoden wurden bereits offengelegt.

2.

Der Gesetzgeber hat mit dem Erlass des BGÖ einen Paradigmenwechsel vollzogen und den Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit ("Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt") zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips ("Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt") umgekehrt. Jede Person, die amtliche Dokumente einsehen möchte, hat demnach in dessen persönlichen und sachlichen Geltungsbereich gestützt auf Art. 6 BGÖ einen subjektiven, individuellen Anspruch darauf (**BGE 142 II 324** E. 3.4 S. 335 f.; **142 II 340** E. 2.2 S. 344). Insoweit stellt das BGÖ eine Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten auf. Die Beweislast zur Widerlegung dieser Vermutung 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 S. 335 f.; **142 II 340** E. 2.2 S. 344).

Das BGÖ regelt grundsätzlich nur die allgemeine passive Informationstätigkeit, d.h. die Information der Behörden auf Anfrage (Botschaft vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung, BBI 2003 1963, 1977; BRUNNER/MADER, in: Handkommentar zum BGÖ, 2008, Einleitung, N 86; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif Vol. 1, 3. Aufl. 2012, S. 973). Die allgemeine aktive Informationstätigkeit der Behörden, d.h. die behördliche Information von Amtes wegen über die Verwaltungstätigkeit, beruht hingegen grundsätzlich auf Art. 180 Abs. 2 BV (BRUNNER/MADER, a.a.O., N 79 ff.; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, a.a.O., S. 975 ff.; GABOR BLECHTA, in: Basler Kommentar Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Entstehung und Systematik BGÖ, N 37; FRANÇOIS BELLANGER, Le devoir d'information de l'Etat, in: La responsabilité pour l'information fournie à titre professionnel, 2009, S. 176). Zusätzlich zur allgemeinen aktiven Informationstätigkeit sehen verschiedene Bundeserlasse spezielle Verpflichtungen zur aktiven Information vor. Aktive und passive Information sind teilweise funktional eng verzahnt; sie bedingen und ergänzen sich gegenseitig (BRUNNER/MADER, a.a.O., N 91; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, a.a.O., S. 973).

3.

Vorliegend ist nicht bestritten, dass das BGÖ grundsätzlich auf die Kontrolltätigkeit der bfu gemäss dem Bundesgesetz über die Produktesicherheit (PrSG; SR 930.11) anwendbar ist und es sich beim "Abschlussbericht PrSG-Stichprobe 2015" betreffend Wickelkommoden um ein amtliches Dokument i.S.v. Art. 5 BGÖ handelt. Es ist jedoch strittig, ob Art. 10 Abs. 4 i.V.m. Art. 12 PrSG als Spezialbestimmung i.S.v. Art. 4 BGÖ gilt und den Regeln des BGÖ vorgeht.

3.1. Art. 4 BGÖ behält Spezialnormen anderer Bundesgesetze vor, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu solchen Informationen vorsehen. Das Verhältnis von Vertraulichkeitsregeln in anderen Bundesgesetzen (Art. 4 lit. a BGÖ) und dem allgemeinen Transparenzgebot gemäss BGÖ lässt sich nicht generell festlegen, sondern ist von Fall zu Fall zu ermitteln (Urteil 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015, E. 2.4). 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 (Urteil 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015, E. 2.4).

3.2. Das Bundesgericht hat sich hingegen bis anhin nicht dazu geäusserst, ob Verpflichtungen zur aktiven Information in anderen Gesetzen spezielle Zugangsnormen i.S.v. Art. 4 lit. b BGÖ darstellen können. Die Beschwerdeführerin macht geltend, dies sei nicht der Fall: aktive Informationsrechte und -pflichten seien blosse Mindestvorschriften, die regelten, wie weit eine Behörde von sich aus informieren dürfe oder müsse; sie könnten das Zugangsrecht nicht einschränken.

Mit der Vorinstanz ist festzuhalten, dass sich weder aus dem Gesetzeswortlaut von Art. 4 BGÖ noch aus den Materialien Anhaltspunkte dafür ergeben, wonach der Vorbehalt von Spezialbestimmungen auf die passive Information beschränkt wäre (vgl. Botschaft BGÖ, BBI 2003 1963, 1989). Diese Auffassung vertritt auch der EDÖB im vorliegenden Verfahren. Die Vorinstanz hat kein Bundesrecht verletzt, indem sie festhielt, dass auch Verpflichtungen zur aktiven Information spezielle Zugangsnormen i.S.v. Art. 4 lit. b BGÖ darstellen können (vgl. BERTIL COTTIER, in: Handkommentar zum BGÖ, 2008, N 13 zu Art. 4). Eine Verpflichtung zur aktiven Information in einem anderen Bundesgesetz stellt entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin somit nicht automatisch und in jedem Fall eine Mindestvorschrift dar. Aus einer Verpflichtung zur aktiven Information kann allerdings auch nicht gefolgert werden, dass jeder beantragte weitergehende Zugang verweigert werden darf (Urteil 1C_562/2017 vom 2. Juli 2018 E. 3.2). Ob eine Verpflichtung zur aktiven Information im Einzelfall allenfalls erleichternde oder strengere Regeln über den Zugang zu amtlichen Dokumenten aufstellt, ist analog zu den Vertraulichkeitsregelungen in anderen Bundesgesetzen durch Auslegung der betreffenden Normen zu ermitteln.

4.

Es gilt deshalb im Folgenden durch Auslegung zu ermitteln, ob Art. 10 Abs. 4 i.V.m. Art. 12 PrSG eine Spezialbestimmung i.S.v. Art. 4 lit. b BGÖ oder lediglich eine Mindestvorschrift darstellt.

4.1. Mit dem Produktesicherheitsgesetz sollen die Sicherheit von Produkten gewährleistet und der grenzüberschreitende freie Warenverkehr erleichtert werden (Art. 1 Abs. 1 PrSG). Es gilt für das gewerbliche oder berufliche Inverkehrbringen von Produkten (Art. 1 Abs. 2 PrSG). Als Grundsatz gilt dabei unter anderem, dass Produkte in den Verkehr gebracht werden dürfen, wenn sie bei normaler oder bei vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung die Sicherheit und die Gesundheit der Verwenderinnen und Verwender und Dritter nicht oder nur geringfügig gefährden (Art. 3 Abs. 1 PrSG). Das Gesetz geht von der grundsätzlichen Selbstverantwortung aus und entspricht damit dem "New Approach" der Produktesicherheitsgesetzgebung der Europäischen Union. Es überlässt den Herstellern, Importeuren, dem Handel und den übrigen Dienstleistern, wie sie vorgehen wollen, damit ausschliesslich sichere Produkte in Verkehr gelangen (Botschaft vom 25. Juni 2008 zum Produktesicherheitsgesetz, BBI 2008 7407, 7432; vgl. auch EUGÉNIE HOLLIGER-HAGMANN, Produktesicherheitsgesetz (PrSG) in a nutshell, 2011, S. 1 f.).

Art. 10 PrSG sieht verschiedene Kontroll- und Verwaltungsmassnahmen vor. So können die Vollzugsorgane Produkte, die in Verkehr gebracht werden, kontrollieren und nötigenfalls Muster erheben (Art. 10 Abs. 1 PrSG). Ergibt die Kontrolle, dass ein Produkt den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen oder dem Stand des Wissens und der Technik nicht entspricht, so verfügt das Vollzugsorgan die geeigneten Massnahmen (Art. 10 Abs. 2 PrSG). Ist es zum Schutz der Sicherheit oder Gesundheit der Verwenderinnen und Verwender oder Dritter erforderlich, so kann das Vollzugsorgan insbesondere das weitere Inverkehrbringen eines Produkts verbieten (Art. 10 Abs. 3 lit. a PrSG), die Warnung vor den Gefahren eines Produkts, seine Rücknahme oder seinen Rückruf anordnen und nötigenfalls selbst vollziehen (lit. b), die Ausfuhr eines Produkts, dessen weiteres Inverkehrbringen nach Buchstabe a verboten worden ist, verbieten (lit. c), ein Produkt, von dem eine unmittelbare und ernste Gefahr ausgeht, einziehen und vernichten oder unbrauchbar machen (lit. d). Nach Art. 10 Abs. 4 PrSG warnen die Vollzugsorgane die Bevölkerung vor gefährlichen Produkten, wenn der Inverkehrbringer nicht oder nicht rechtzeitig wirksame Massnahmen trifft. Sie machen ihre Informationen über die Gefährlichkeit bestimmter Produkte und über die getroffenen Massnahmen öffentlich zugänglich.

Die Vollzugsorgane unterstehen der Schweigepflicht, soweit ihre Wahrnehmungen nicht für die Sicherheit von Produkten oder für den Erfahrungsaustausch über sicherheitstechnische Massnahmen bedeutsam sind (Art. 12 PrSG).

4.2. Die Vorinstanz führt aus, Art. 10 Abs. 4 i.V.m. Art. 12 PrSG könne dem Wortlaut nach als Spezialbestimmung dem Öffentlichkeitsgesetz vorgehen. Weiter ergebe die historisch-teleologische Auslegung zwar, dass die Materialien des PrSG sich zum Verhältnis zum Öffentlichkeitsgesetz nicht äusserten; die gesetzlichen Vorgaben von Art. 10 Abs. 4 PrSG würden jedoch teilweise ihren Sinn verlieren, sollte zusätzlich ein Recht auf Zugang nach dem Öffentlichkeitsgesetz bestehen. Eine Zugangsgewährung nach BGÖ könne gegebenenfalls für die betroffenen Inverkehrbringer die gleichen Wirkungen zeitigen wie die Warnung gemäss Art. 10 Abs. 4 PrSG. Im Übrigen lasse die Gesetzessystematik keine weiteren Rückschlüsse auf die zu beurteilende Frage zu. So führten die verschiedenen Auslegungselemente in einer Gesamtbeurteilung zum Resultat, dass mit Art. 10 Abs. 4 i.V.m. Art. 12 PrSG eine spezialgesetzliche Grundlage vorliege, die nach Art. 4 BGÖ dem Öffentlichkeitsgesetz vorgehe.

Die Beschwerdegegnerin ist derselben Auffassung.

4.3. Dahingegen kann nach Ansicht der Beschwerdeführerin dem Wortlaut der beiden Bestimmungen nicht entnommen werden, dass eine Spezialbestimmung i.S.v. Art. 4 BGÖ vorliegt. Der Umstand, wonach in den Gesetzesmaterialien Ausführungen zur Koordination des PrSG mit dem BGÖ fehlten, zeige, dass die gesetzgebende Behörde keine Absicht gehabt habe, mit dem PrSG das Recht auf passiven Zugang zu Informationen nach BGÖ einzuschränken. Weiter sei auch die Argumentation zum Normzweck nicht überzeugend. Diese würde zum Resultat führen, dass das BGÖ bei einer Regelung der aktiven Information nie anwendbar wäre. Der Sinn von Art. 10 Abs. 4 i.V.m. Art. 12 PrSG liege darin, die aktive Information durch die Behörde zu regeln, und nicht darin, den passiven Zugang einzuschränken. Schliesslich lasse sich aus der Gesetzesystematik schliessen, dass die aktive Information durch die Behörde im PrSG und der passive Zugang im BGÖ geregelt sei.

4.4. Der EDÖB hält in seiner Stellungnahme fest, weder der Wortlaut noch die Gesetzesmaterialien würden darauf hindeuten, dass die in Art. 12 PrSG statuierte Schweigepflicht weitergehe als das allgemeine Amtsgeheimnis. Weiter lege die Auslegung von Art. 10 Abs. 4 PrSG nahe, diese Bestimmung sei ausschliesslich als Verpflichtung der Behörde zur aktiven Information der Behörde in einer Sondersituation zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit zu verstehen und nicht als Spezialnorm i.S.v. Art. 4 BGÖ. Es sei darüber hinaus nicht ersichtlich, inwiefern eine Zugangsgewährung nach Öffentlichkeitsgesetz an eine einzelne gesuchstellende Person für den betroffenen Inverkehrbringer die gleichen Wirkungen haben könnte wie eine offizielle behördliche Warnung der Bevölkerung nach Art. 10 Abs. 4 PrSG.

5.

5.1. Art. 10 Abs. 4 PrSG sieht vor, dass die Vollzugsorgane die Bevölkerung in einer besonderen Risikosituation warnen. Es handelt sich dabei nicht um eine Kann-Bestimmung: die Vollzugsorgane sind verpflichtet, die Warnung öffentlich zugänglich zu machen. Dem Wortlaut lässt sich darüber hinaus jedoch nicht entnehmen, ob die Vollzugsbehörden weitergehende Zugangsgesuche nach BGÖ ablehnen müssen. Auch aus dem Wortlaut der italienischen und französischen Fassung geht dies nicht hervor.

Daran ändert auch die Verbindung von Art. 10 Abs. 4 PrSG mit Art. 12 PrSG nichts. Dem Wortlaut letzterer Bestimmung ist nicht zu entnehmen, ob es sich um eine spezielle Schweigepflicht handelt oder ob Art. 12 PrSG lediglich das allgemeine Amtsgeheimnis statuiert.

Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Dabei ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte (historisches Element), auf den Zweck der Norm (teleologisches Element), auf die ihr zugrunde liegenden Wertungen und auf ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) abzustellen (**BGE 142 I 135** E. 1.1.1 S. 138).

5.2.

5.2.1. Das Produktesicherheitsgesetz wurde vom Parlament im Jahr 2009 verabschiedet und trat am 1. Juli 2010 in Kraft. Es ersetzte das Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG, AS 1977 2370). Das Produktesicherheitsgesetz wurde somit nach dem Öffentlichkeitsgesetz erlassen, das am 17. Dezember 2004 verabschiedet wurde. Die Botschaft zum PrSG enthält jedoch keine Hinweise zur Koordination mit dem Öffentlichkeitsgesetz. Daraus kann nicht geschlossen werden, dass das PrSG die Geltung des BGÖ einschränken soll. Eine solche Argumentation würde dem mit Erlass des BGÖ vollzogenen Paradigmenwechsel und dem damit verbundenen Recht jeder Person auf Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht gerecht (vgl. oben E. 2.1). Das Fehlen einer Erklärung zur Koordination der beiden Gesetze muss vor diesem Hintergrund vielmehr als Hinweis dafür interpretiert werden, dass die gesetzgebende Behörde die Geltung des BGÖ nicht tangieren wollte.

Zu Art. 10 Abs. 4 PrSG hält die Botschaft zum Produktesicherheitsgesetz sodann fest, dass die Behörden die Bevölkerung vor gefährlichen Produkten zu warnen haben, wenn der Inverkehrbringer die ihm bekannten Besitzer von gefährlichen Produkten oder nötigenfalls die Öffentlichkeit nicht selbst rechtzeitig und wirksam informiert hat. Die Sicherheit und die Gesundheit der Bevölkerung wie auch der Grundsatz der Transparenz der Staatstätigkeit erfordern, dass Informationen der Behörden über die Gefährlichkeit von Produkten sowie über die getroffenen Massnahmen der Öffentlichkeit zugänglich sind (Botschaft PrSG, a.a.O., 7444). Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 10 Abs. 4 PrSG ergibt sich, dass die darin enthaltene Verpflichtung zur aktiven Information den Schutz der Sicherheit und der Gesundheit der Bevölkerung und auch die Transparenz der Staatstätigkeit bezweckt. Es lässt sich jedoch daraus nicht schliessen, Art. 10 Abs. 4 PrSG würde es der Behörde verbieten, auf Anfrage hin weitergehende Informationen zu erteilen.

5.2.2. Die in Art. 12 statuierte Schweigepflicht der Vollzugsorgane ist gemäss Botschaft zum PrSG aus dem STEG übernommen worden; sie wurde jedoch in einem separaten Artikel geregelt, weil die Adressaten der Auskunftspflicht beziehungsweise der Mitwirkungspflicht und der Schweigepflicht unterschiedlich sind (Botschaft PrSG, BBI 2008 7407, 7445). In der Botschaft zum STEG führte der Bundesrat zum betreffenden Artikel (Art. 10 Abs. 3) aus, die Verschwiegenheit sei als Gegenstück der Auskunftspflicht der Inverkehrbringer konzipiert. Das Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnis soll nicht verletzt werden; einzig über Wahrnehmungen, die mit sicherheitstechnischen Fragen im Zusammenhang stehen, sollen Dritte (z.B. Benutzer von Geräten, andere Hersteller) orientiert werden können (Botschaft vom 12. Februar 1975 zu

einem Bundesgesetz über die Sicherheit technischer Einrichtungen und Geräte, BBI 1975 I 849, 859 f.). Aus dieser Erläuterung lässt sich schliessen, dass die Schweigepflicht des STEG und damit auch diejenige des PrSG den Schutz des geistigen Eigentums der Beaufsichtigten bezweckt. Es geht darum, allfälligen Konkurrenzunternehmen zu verunmöglichen, sich über ein Zugangsgesuch gemäss BGÖ Baupläne und dergleichen zu beschaffen; aus der Entstehungsgeschichte von Art. 12 PrSG ergibt sich hingegen nicht, dass diese Bestimmung weitergehende Informationen zu Produkten im Sinne eines erweiterten Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisses schützen soll. Insofern geht die Schweigepflicht gemäss Art. 12 PrSG nicht über das allgemeine Amtsgeheimnis bzw. über das Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis hinaus. Mit anderen Worten schützt Art. 12 PrSG allfällige bestehende Geheimnisse, legt aber keine neuen Geheimhaltungspflichten fest (vgl. auch Botschaft BGÖ, BBI 2003 1963, 1990, betreffend Art. 22 Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 [BPG; SR 172.220.1]; Urteil 1C_129/2016 vom 14. Februar 2017, E. 2.3 ff. betreffend Art. 44 des Bundesgesetzes vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel [ARG; SR 822.11]; Urteil 1C_562/2017 vom 2. Juli 2018 E. 3.2 betreffend Art. 62 des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte [HMG; SR 812.21]; BERTIL COTTIER, a.a.O., N 10 ff. zu Art. 4).

5.2.3. Wie aus der Botschaft zum PrSG erhellt, bezweckt das Gesetz ausdrücklich eine Angleichung an die Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit (Botschaft PrSG, BBI 2008 7407, 7408). Es erscheint daher naheliegend, das PrSG auch unter deren Berücksichtigung auszulegen. Ein Vergleich mit der Richtlinie 2001/95/EG zeigt, dass auch die darin enthaltene Schweigepflicht nicht über das Geschäftsgeheimnis hinausgeht: Laut deren Art. 16 Abs. 1 Abschnitt 2 treffen die Mitgliedstaaten und die Kommission die erforderlichen Massnahmen, um ihre Beamtinnen und Beamten und ihre Bediensteten zu verpflichten, die aufgrund dieser Richtlinie gesammelten Informationen, die ihrem Wesen nach in hinreichend begründeten Fällen dem Geschäftsgeheimnis unterliegen, geheim zu halten, es sei denn, bestimmte Informationen über sicherheitsrelevante Eigenschaften von Produkten müssen unter Berücksichtigung der Gesamtumstände veröffentlicht werden, um den Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Verbraucherinnen und Verbraucher zu gewährleisten. Daraus ergibt sich, dass auch die Geheimhaltungspflicht nach europäischem Recht blass den Schutz von Geschäftsgeheimnissen bezweckt.

5.3. Im Hinblick auf den Sinn und Zweck gilt es zunächst 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 Verwaltungshandels ausgehöhlt wird.

In Bezug auf Art. 10 Abs. 4 PrSG ist sodann festzuhalten, dass es sich bei der dort vorgesehenen Informationstätigkeit um eine amtliche Warnung handelt. Amtliche Warnungen stellen grundsätzlich hoheitliche Realakte dar. Sie sind staatliche Aussagen über die faktische Ratsamkeit bestimmter Verhaltensoptionen und betreffen, sofern sie generell-abstrakt sind, eine Unzahl von Sachlagen und Personen (**BGE 144 II 233** E. 4.1 S. 236 mit Hinweisen auf die Literatur). Mit der Vorinstanz kann weiter festgehalten werden, dass die gesetzgebende Behörde beim Erlass des Art. 10 Abs. 4 PrSG insofern eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen hat, als eine amtliche Warnung nur bei Untätigkeit der Inverkehrbringer ausgesprochen werden darf. Daraus lässt sich jedoch - entgegen der Auffassung der Vorinstanz - nicht schliessen, dass die gesetzgebende Behörde mit Erlass von Art. 10 Abs. 4 PrSG generell die Geheimhaltungsinteressen höher hätte gewichten wollen als das Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit betreffend mangelhaften Produkten. Vielmehr ergibt sich durch einen komplementären Zugang zu Informationen nach BGÖ eine sinnvolle, differenzierte Abstufung der behördlichen Informationstätigkeit: Sind Produkte geradezu gefährlich für Sicherheit oder Gesundheit der Bevölkerung und treffen die Inverkehrbringer nicht oder nicht rechtzeitig wirksame Massnahmen, sind die Vollzugsorgane verpflichtet, die Bevölkerung zu warnen, also aktiv über die Gefahr zu informieren. Geben Produkte zu einer weniger gravierenden Beanstandung Anlass, besteht zwar keine Verpflichtung zur aktiven Information der Behörden; das schliesst jedoch nicht aus, dass aufgrund des BGÖ ein Anspruch auf Zugang zu diesbezüglichen Dokumenten bestehen kann. Eine amtliche Warnung wird aufgrund ihres offiziellen Charakters in der Regel grosses Aufsehen erregen, was angesichts der Gefährlichkeit des Produkts erwünscht ist. Informationen über Produkte mit weniger schwerwiegenden Mängeln würden demgegenüber nur dann bekannt, wenn jemand Zugang zum betreffenden Dokument ersucht und dieses dann allenfalls publik macht. Eine solche nicht amtliche Information über mangelhafte Produkte wird regelmässig auf weniger Beachtung stossen als eine offizielle Warnung des zuständigen Vollzugsorgans. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz zeitigt somit eine Zugangsgewährung nach BGÖ an eine gesuchstellende Person für die Betroffenen nicht die gleichen Wirkungen wie eine behördliche Warnung. Vor diesem Hintergrund verliert die Regelung von Art. 10 Abs. 4 PrSG daher ihren Sinn nicht, wenn diese nicht als Spezialbestimmung i.S.v. Art. 4 BGÖ ausgelegt wird. Sie bezweckt, die Bevölkerung vor gefährlichen Produkten zu warnen, ohne dabei eine weitergehende passive Information einzuschränken.

Daran ändert auch deren Verbindung mit Art. 12 PrSG nichts. Wie oben ausgeführt, geht die dort statuierte Schweigepflicht nicht über das allgemeine Amtsgeheimnis bzw. über das Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis hinaus (vgl. oben E. 5.2).

5.4. Die Verpflichtung zur aktiven Information gemäss Art. 10 Abs. 4 PrSG befindet sich im 4. Abschnitt "Durchführung, Finanzierung und Rechtspflege"; Art. 10 PrSG trägt die Überschrift "Kontrolle und Verwaltungsmassnahmen". Mit Blick auf die Gesetzesystematik erscheint es nicht naheliegend, dass die

gesetzgebende Behörde im PrSG ein abschliessendes und eigenständiges Informationszugangsrecht schaffen wollte. Zumindest lässt sich aus der Systematik nicht ableiten, dass Art. 10 Abs. 4 i.V.m. Art. 12 PrSG eine Spezialbestimmung i.S.v. Art. 4 BGÖ darstellt.

5.5. Zusammenfassend ergibt die Auslegung von Art. 10 Abs. 4 i.V.m. Art. 12 PrSG, dass dieser keine Spezialbestimmung i.S.v. Art. 4 BGÖ darstellt. Indem die Vorinstanz zum gegenteiligen Schluss gekommen ist, hat sie Bundesrecht verletzt.

Dieses Ergebnis bedeutet für den vorliegenden Fall, dass keine spezialgesetzlichen Bestimmungen i.S.v. Art. 4 BGÖ vorliegen. Das Zugangsgesuch der Beschwerdeführerin ist deshalb gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz zu beurteilen. Damit ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Sache ist an die Vorinstanz zur Neubeurteilung des Zugangsgesuchs nach dem Öffentlichkeitsgesetz zurückzuweisen. Diese wird zu prüfen haben, ob allenfalls eine Aushahmebestimmung nach Art. 7 BGÖ Anwendung findet und die betroffenen Hersteller zu konsultieren sind (Art. 11 BGÖ).

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Die nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 BGG; **BGE 133 III 439** E. 4 S. 446).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. Mai 2019 wird aufgehoben. Die Sache wird zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Schweizerischen Beratungsstelle für Unfallverhütung, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 7. April 2020

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

Der Präsident: Chaix

Die Gerichtsschreiberin: Hänni