



Abteilung I
A-5635/2019

Urteil vom 12. Mai 2020

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiberin Simona Risi.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Zollverwaltung EZV,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten (TADOC-Entscheide).

Sachverhalt:

A.

A.a Auf schriftliche Anfrage hin erteilt die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) schriftliche Auskünfte über die zolltarifarische Einreihung von Waren. Die erteilten Tarifauskünfte werden in der Informatikanwendung TADOC erfasst.

A.b Mit Anfrage vom 11. Mai 2017 ersuchte A. _____ (nachfolgend: Gesuchsteller) die EZV um Zugang zu sämtlichen Entscheiden, die im TADOC betreffend die Kapitel 12 bis 22 des schweizerischen Zolltarifs aufgeführt sind (nachfolgend: TADOC-Entscheide). Die TADOC-Entscheide seien ihm in elektronischer Form unter Angabe von "Zolltarifnummer/Schlüssel" sowie "Sachname/Markenname/Typ etc." zuzustellen. Nach einem mehrfachen Austausch von E-Mails, in dessen Lauf der Gesuchsteller seine Anfrage auf die Jahre 2010 bis 2016 beschränkte, stellte die EZV ihm am 4. August 2017 als Anschauungsbeispiel zehn teilweise geschwärzte TADOC-Entscheide zu. In der Folge gelangte der Gesuchsteller am 19. August 2017 mit einem Schlichtungsantrag an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB). Am 2. November 2017 gab der EDÖB die Empfehlung ab, den vollen Zugang zu den verlangten Informationen zu gewähren. Daraufhin hiess die EZV das Gesuch mit Verfügung vom 27. November 2017 teilweise gut. Sie entschied, den Zugang zu den TADOC-Entscheiden betreffend die Kapitel 12 bis 22 des schweizerischen Zolltarifs für die Jahre 2010 bis 2016 in Form einer Excel-Tabelle und unter Angabe des Sachnamens, der Zolltarifnummer und – soweit vorhanden – des statistischen Schlüssels zu gewähren. Im Übrigen wies die EZV das Zugangsgesuch ab, was sie damit begründete, dass eine kombinierte Bekanntgabe von Tarifnummer, Sach- und Markenname Rückschlüsse auf die Zusammensetzung oder die Herstellung eines Produkts erlaube (z.B. Fett-, Pflanzenfett-, MilCHFett-, Zucker-, Milchprotein oder Fleischgehalt, Verwendung der Ware, Hauptbestandteil einer Ware oder sogar ausschliesslicher Bestandteil einer Ware), womit mit einer Zugänglichmachung unter Umständen Geschäftsgeheimnisse offenbart würden (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. g des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3]). Ausserdem sei Herstellern, die Zolltarifanfragen gestellt hätten, die Geheimhaltung zugesichert worden (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ).

A.c Gegen den Entscheid der EZV vom 27. November 2017 gelangte der Gesuchsteller mit Beschwerde vom 6. Januar 2018 an das Bundesverwaltungsgericht und beantragte, es sei die Verfügung aufzuheben und die EZV anzuweisen, den Zugang zu sämtlichen TADOC-Entscheiden zwischen 2010 und 2016 mit den verlangten Parametern zu gewähren.

A.d Mit Urteil A-199/2018 vom 18. April 2019 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde gut, soweit es darauf eintrat. Es hob die Verfügung der EZV auf, soweit das Gesuch um Bekanntgabe von Angaben aus dem Informationssystem TADOC abgewiesen worden war und die Abweisung des Gesuchs im Streit lag und wies die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die EZV zurück.

Dazu führte das Gericht aus, die Begründung der Verfügung genüge den Anforderungen an die Begründungspflicht nicht (Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 35 Abs. 1 VwVG). Die EZV habe sich zur Anwendbarkeit der Ausnahmebestimmungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. g und h BGÖ im konkreten Fall nicht ausreichend geäußert. Die pauschale Begründung verhindere, dass sich das Gericht ein Bild von der Tragweite des ergangenen Entscheids machen und diesen sachgerecht überprüfen könne. Bei der Wiederaufnahme des Verfahrens habe die EZV dem Gesuchsteller zunächst Gelegenheit zu geben, sein Gesuch in sachlicher Hinsicht (weiter) zu konkretisieren. Ziehe die EZV gestützt auf eine vorläufige Interessenabwägung eine Bekanntgabe auch der Markennamen und damit von Personendaten in Betracht, habe sie gemäss Art. 11 Abs. 1 BGÖ die betroffenen Personen grundsätzlich anzuhören. Schliesslich seien dem Beschwerdeführer mit Blick auf den nicht unerheblichen Aufwand, den die Bearbeitung seines Zugangsgesuchs verursachen werde, die voraussichtlichen Gebühren (einschliesslich der Kosten für eine allfällige Anhörung Dritter) bekannt zu geben.

B.

Im Rahmen der Wiederaufnahme des Verfahrens einigte sich die EZV anlässlich eines Gesprächs mit dem Gesuchsteller vom 19. Juni 2019 darauf, dass diesem zur allfälligen Einschränkung des Gesuchs eine Statistik der Kapitel 12 bis 22 des schweizerischen Zolltarifs für die Jahre 2010 bis 2016 aufgeteilt nach Jahr, Kapitel und nach dem Kriterium «extern» (Tarifauskünfte an Private und Firmen) resp. «intern» (Mustervorlagen von Dienststellen/Kontrollmuster mit Befund des Eidgenössischen Instituts für Metrologie [METAS, Zolllabor]) zur Verfügung gestellt werde. Am 27. Juni 2019 erhielt der Gesuchsteller die Statistik, woraufhin er der EZV am 12. Juli 2019 bekanntgab, er wolle keine Änderung an seinem Gesuch vornehmen.

Mit E-Mail vom 24. Juli 2019 teilte die EZV dem Gesuchsteller mit, dass eine Aufbereitung sämtlicher TADOC-Entscheide der Jahre 2010 bis 2016 im Hinblick auf deren Zugang mit der erforderlichen Anhörung der betroffenen Personen das Verhältnismässigkeitsprinzip offensichtlich sprengen würde, da die Datenbank für die Jahre 2010 bis 2016 insgesamt 32'500 Einträge enthalte, wovon rund 5'600 Firmen betroffen seien. Die EZV sehe sich daher nicht in der Lage, die Anfrage weiterzubehandeln. Der Gesuchsteller ersuchte die EZV daraufhin mit E-Mail vom 7. August 2019 um Erlass einer entsprechenden Verfügung.

C.

Mit Verfügung vom 3. Oktober 2019 hiess die EZV das Gesuch vom 11. Mai 2017 teilweise gut und entschied, nach Eintritt der Rechtskraft der Verfügung den Zugang zu den TADOC-Entscheiden betreffend die Kapitel 12 bis 22 des schweizerischen Zolltarifs für die Jahre 2010 bis 2016 in Form einer Excel-Tabelle und unter Angabe des Sachnamens, der Zolltarifnummer und – soweit vorhanden – des statistischen Schlüssels zu gewähren. Im Übrigen wies sie das Gesuch ab.

D.

Gegen die Verfügung der EZV (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt der Gesuchsteller (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 28. Oktober 2019 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt, die EZV sei zu verpflichten, den vollen Zugang zu den verlangten Informationen sämtlicher TADOC-Entscheide zwischen 2010 und 2016 betreffend Sachname, Markenname, Zusatzbezeichnung, Tarifnummer und, soweit vorhanden, Schlüssel zu gewähren. Für die Lieferung der Daten habe das Gericht der Vorinstanz eine Frist anzusetzen. Schliesslich habe die Vorinstanz die Verfügung vom 3. Oktober 2019 auch dem EDÖB innert 10 Tagen schriftlich zu eröffnen.

E.

In der Vernehmlassung vom 5. Dezember 2019 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist.

F.

Der Beschwerdeführer reicht keine Schlussbemerkungen ein.

G.

Auf die weiteren Vorbringen und die sich bei den Akten befindenden Unterlagen wird, soweit entscheidrelevant, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Die angefochtene Verfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt und stammt von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG und Art. 16 Abs. 1 BGÖ).

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

1.3 Soweit der Beschwerdeführer beantragt, die angefochtene Verfügung sei innert zehn Tagen auch dem EDÖB zu eröffnen, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Der EDÖB ist zur Beschwerde gegen die vorliegende Verfügung der Vorinstanz nicht legitimiert, weshalb ihm diese auch nicht eröffnet werden muss.

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

2.

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

3.

3.1 Das Öffentlichkeitsgesetz statuiert das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt und gewährt einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (BGE 136 II 399 E. 2.1 m.w.H., 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2016/9 E. 3; MAHON/GONIN, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz [SHK BGÖ], 2008, Art. 6 Rz. 11 ff.).

3.2 Aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips 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. Ausnahmen finden sich in den Art. 7-9 BGÖ. So wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten etwa eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ), oder wenn Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat (Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ).

3.3 Amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, sind nach Möglichkeit zu anonymisieren (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Der im Öffentlichkeitsgesetz verwendete Begriff der Personendaten deckt sich mit der Definition in Art. 3 des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG, SR 235.1; HÄNER, in: Maurer-Lambrou/Blechta, Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz und zum Öffentlichkeitsgesetz [BSK DSG/BGÖ], 3. Aufl. 2014, Art. 9 BGÖ Rz. 1). Als solche gelten alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche oder juristische Person beziehen (Art. 3 Bst. a i.V.m. Art. 2 Abs. 1 DSG; Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 5.2.1). Von einer Anonymisierung kann insb. abgewichen werden, wenn ein Zugangsgesuch gerade die Offenlegung von Personendaten bezweckt oder die nötigen Abdeckungen einen unverhältnismässigen Aufwand erfordern (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 2016). Ist eine Anonymisierung nicht möglich, muss das Zugangsgesuch nach Art. 19 DSG beurteilt und eine Interessenabwägung vorgenommen werden (Art. 9 Abs. 2 BGÖ; BGE 142 II 320 E. 4.1; Urteil des BGer 1C_394/2016 vom 27. September 2017 E. 4.3).

3.4 Das Zugangsverfahren für Gesuche, die sich auf nicht anonymisierbare amtliche Dokumente beziehen, richtet sich nach dem Öffentlichkeitsgesetz (Art. 9 Abs. 2 in fine, Art. 10–17 BGÖ). Zieht die Behörde die Gewährung des Zugangs zu Personendaten in Betracht, so konsultiert sie die betroffene Person und gibt ihr Gelegenheit zur Stellungnahme (Art. 11 Abs. 1 BGÖ). Von einer Anhörung der betroffenen Personen kann nach der Rechtsprechung ausnahmsweise abgesehen werden, wenn eine vorläufige Interessenabwägung so klar zugunsten der Bekanntgabe der Personendaten ausfällt, dass nicht ernsthaft damit zu rechnen ist, es gebe noch nicht erkannte private Interessen, die zu einem anderen Ergebnis führen könnten. Ausserdem muss die Durchführung der Anhörung unverhältnismässig erscheinen, namentlich weil sie mit einem übergrossen Aufwand verbunden

wäre. Auch in diesem Fall sind jedoch die berührten Interessen gegeneinander abzuwägen (Urteile des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.2, A-4903/2016 vom 22. Mai 2017 E. 4.2.2; BGE 142 II 340 E. 4.6, insb. 4.6.6; Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 6.2 ff.; BHEND/SCHNEIDER, BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 11 BGÖ Rz. 7).

3.5 Mit Urteil BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 stellte das Bundesverwaltungsgericht fest, dass die EZV zur Bundesverwaltung gehört und somit dem Öffentlichkeitsgesetz untersteht (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ i.V.m. Anhang 1 Bst. B/Ziff. V/1.6 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]). Die Vorinstanz ist sodann zuständig für die Erteilung von Zolltarifauskünften (Art. 20 Abs. 1 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 [ZG, SR 631.0ZG]) und die Bearbeitung von Geschäften zur Tarifdokumentation im Informationssystem TADOC (Art. 3 und Anhang 12 der Datenbearbeitungsverordnung für die EZV vom 23. August 2017 [DBZV, SR 631.061]). Es liegt weder eine Ausnahme vor, was den sachlichen Geltungsbereich betrifft, noch bestehen spezielle gesetzliche Bestimmungen, welche hinsichtlich des streitbetroffenen Zugangs abweichende Voraussetzungen vorsehen; die DBZV sieht zwar im Gegensatz zu anderen Informationssystemen nicht bereits selbst eine Veröffentlichung bestimmter Informationen vor, schliesst eine solche für das Informationssystem TADOC jedoch auch nicht aus (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. d und Anhang 12 DBZV). Insbesondere steht das Amtsgeheimnis einer Bekanntgabe von Informationen gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz nicht (von vornherein) entgegen (vgl. Urteile des BGer 1C_129/2016 vom 14. Februar 2017 E. 2.3.1 f., 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.4). Unbestritten ist zudem, dass die vom Beschwerdeführer zur Einsicht verlangte Liste durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus den im TADOC aufgezeichneten Informationen erstellt werden kann und somit ein amtliches Dokument vorliegt (Art. 5 Abs. 2 BGÖ; zum virtuellen Dokument vgl. Urteil des BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 4.3.1; vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 4.2, BGE 142 II 340 E. 4.2).

4.

Gemäss Art. 20 ZG erteilt die Vorinstanz auf freiwillig eingereichte schriftliche Anfragen schriftliche Auskünfte über die zolltarifarische Einreihung von Waren. Eine Anfrage muss gemäss Art. 73 Abs. 1 der Zollverordnung vom 1. November 2006 (ZV, SR 631.0) Name und Adresse der anfragenden Person; Zusammensetzung, Herstellungsverfahren, Konstruktion und Funktion der Ware, sofern für die zolltarifarische Einreihung notwendig;

und die in Betracht zu ziehende zolltarifarisches Einreihung der Ware enthalten. Für eine Ursprungsauskunft sind weitere Angaben vonnöten, nämlich Bestimmungsland oder -gebiet; Ab-Werk-Preis der auszuführenden Ware; und Beschreibung der erfolgten Be- oder Verarbeitung, eingesetzte Vormaterialien, deren Ursprung, zolltarifarisches Einreihung und Wert sowie weitere für die Bestimmung des Ursprungs nötige Informationen (Art. 73 Abs. 2 ZV). Erforderliche Muster, Proben, Fotos, Pläne, Kataloge und Fachliteratur sind beizulegen (Art. 73 Abs. 3 ZV).

Die erteilten Tarifauskünfte werden im TADOC erfasst. Gemäss Ziffer 2 des Anhangs 12 darf das TADOC unter anderem Daten wie Markennamen, Zusatzbezeichnungen, Sachnamen, Warenbeschreibungen und Tarifnummern enthalten. Auch die Ergebnisse einer Beschau (Art. 36 ZG) werden ins TADOC aufgenommen. Nach Art. 5 Abs. 3 DBZV verfügen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Vorinstanz über diejenigen Berechtigungen zur Datenbearbeitung, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind. Das Recht zur Bearbeitung der Daten bleibt auf diesen Personenkreis beschränkt.

5.

5.1 Vorab ist festzustellen, dass die Vorinstanz den Anforderungen gemäss dem Urteil A-199/2018 vom 18. April 2019 (vgl. dort E. 4.2.2 und vorne Sachverhalt Bst. A.c) vollumfänglich nachgekommen ist. So hat sie dem Beschwerdeführer Gelegenheit gegeben, sein Gesuch zu präzisieren (vgl. vorinstanzliche Akten [Vi-act.] 27 f.), die voraussichtlichen Kosten aufgezeigt (vgl. Vi-act. 30) und die Durchführung einer Anhörung der von einer allfälligen Gutheissung des Gesuchs betroffenen Personen geprüft.

5.2 Bei den durch den Beschwerdeführer im Vergleich zur angefochtenen Verfügung zusätzlich zur Offenlegung begehrten Markennamen und Zusatzbezeichnungen handelt es sich um einfache Personendaten gemäss Art. 3 Bst. a DSG, da sie sich ohne Weiteres einer juristischen oder natürlichen Person zuordnen lassen resp. diese auch bei alleiniger Kenntnis der Zusatzbezeichnungen leicht ermittelbar wäre (vgl. BLECHTA, BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 3 DSG Rz. 7 ff.; Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 6.4). Da diese Daten einer Anonymisierung nicht zugänglich sind, weil sie nach dem Willen des Beschwerdeführers gerade offengelegt werden sollen (Art. 9 Abs. 2 BGÖ), ist zur Beurteilung der Zugänglichmachung eine Interessenabwägung vorzunehmen.

5.3 Gemäss Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG dürfen Bundesorgane gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten bekannt geben, wenn diese im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und wenn an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b). Die erste Voraussetzung ist vorliegend betreffend die TADOC-Entscheide erfüllt, da es sich um amtliche Dokumente handelt (vgl. dazu Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Strittig ist jedoch das Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses. Da von einer vorgängigen Anhörung der betroffenen Personen nach Art. 11 BGÖ ebenfalls nur abgesehen werden kann, wenn eine vorläufige Interessenabwägung klar zugunsten der Bekanntgabe der Personendaten ausfällt (und zudem die Durchführung der Anhörung unverhältnismässig erschiene, vgl. vorne E. 3.5), sind zunächst die sich gegenüberstehenden öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abzuwägen (vgl. nachfolgend E. 5.4).

5.4 Zur Beurteilung des Zugangsgesuchs des Beschwerdeführers und für das weitere Vorgehen ist das öffentlichen Interesse am Zugang zu den verlangten Dokumenten den privaten Interessen der betroffenen Dritten am Schutz ihrer Personendaten gegenüberzustellen (vgl. auch Art. 7 Abs. 2 BGÖ).

5.4.1 Die Vorinstanz bringt vor, im TADOC-System werde die tarifarische Einreihung einer ganz bestimmten Ware zum Zeitpunkt der Anfrage/Veranlagung/Untersuchung abgebildet. Da die Datenbank weder aktualisiert noch nachgeführt werde, könnten die darin enthaltenen Angaben nicht einfach von den Deklaranten bzw. den zollpflichtigen Personen als Abfertigungshilfsmittel oder für zukünftige Einreihungen verwendet werden, zumal der Fokus des TADOC-Systems auf vergangenen, einmaligen Auskünften und Verzollungen liege. Der einzelne Zollbeteiligte könne nicht feststellen, ob ein im TADOC-System gespeicherter Entscheid überhaupt noch Gültigkeit habe oder ob er beispielsweise von einem neueren abgelöst worden sei. Der Beschwerdeführer habe anlässlich der Besprechung vom 19. Juni 2019 bekannt gegeben, dass er eine Auswertung vornehmen und für sich eine Art «Big Data» aus den TADOC-Entscheiden und Daten des EU-Zolls sowie Entscheiden anderer Behörden zusammenstellen wolle. Vorliegend sei somit einzig ein privates Interesse des Beschwerdeführers an der Bekanntgabe der Personendaten gegeben. Ein öffentliches, geschweige denn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der gewünschten Personendaten sei hingegen nicht ersichtlich.

5.4.2 Die Zugänglichmachung der Markennamen und der Zusatzbezeichnung in den TADOC-Entscheiden dient keinen spezifischen öffentlichen Interessen wie dem Schutz der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit und es ist kein besonderes Informationsinteresse der Öffentlichkeit aufgrund wichtiger Vorkommnisse erkennbar (vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. a und b der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 24. Mai 2006 [Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31]). Im Vordergrund steht im vorliegenden Fall das berechnete Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung: Das Öffentlichkeitsprinzip dient der Transparenz der Verwaltung und soll das Vertrauen des Bürgers in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern. Es bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden (vgl. BGE 142 II 340 E. 4.5 und Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1.4). Je grösser die politische oder gesellschaftliche Bedeutung eines bestimmten Aufgabenbereiches ist, desto eher rechtfertigt es sich, den Zugang zu gewähren (vgl. Urteil des BVerfG A-4903/2016 vom 22. Mai 2107 E. 6.2.1 m.w.H.). Der Beschwerdeführer bringt vor, die TADOC-Entscheide dienten bei späteren Einfuhren als Referenz und seien für Personen, die sich mit der Einfuhr von Lebensmitteln befassten ein Hilfsmittel, um Falschanmeldungen zu verhindern. Dies ist nach den überzeugenden Ausführungen der Vorinstanz jedoch nur sehr beschränkt richtig. Insbesondere bezieht sich ein TADOC-Entscheid ausschliesslich auf eine einzelne spezifische Auskunft oder Sendung bzw. auf das untersuchte Muster zum Zeitpunkt der Auskunft. Auf die Tarifauskunft berufen kann sich nur, wer eine Ware einführt, die identisch mit derjenigen ist, die dem Gesuch für eine Tarifauskunft zu Grunde gelegen hat. Für die Veranlagung ist hingegen immer nur die anzuwendende Tarifnummer im Zeitpunkt der Zollanmeldung und Veranlagung massgebend. Da die TADOC Datenbank zudem nicht aktualisiert wird und alte Entscheide weder überprüft noch korrigiert werden, dürfte ihre Aussagekraft resp. ihr Referenzwert für Personen, die Lebensmittel einführen, gering sein. Ein allgemeines öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der gewünschten Daten besteht demnach durchaus, dieses ist jedoch gegen die privaten Interessen an der Geheimhaltung abzuwägen.

5.4.3 Einer Veröffentlichung der durch den Beschwerdeführer verlangten Personendaten stehen im Einzelfall potenziell gewichtige private Interessen gegenüber, da die anfragestellenden Personen der Vorinstanz bei Tarifauskünften oder im Rahmen einer Zollbeschau möglicherweise vertrauliche Informationen mitgeteilt haben, die in die TADOC-Entscheide aufgenommen wurden (vgl. auch die Antwort des Bundesrates zur Motion

12.3691, «Veröffentlichung verbindlicher Zollltarifentscheide aus der EZV-Informatikanwendung Tadoc» [Beschwerdebeilage 3], die der Nationalrat abgelehnt hat. Demnach enthalten die Anfragen vielfach vertrauliche Informationen, die der Zollverwaltung nur unter Gewährung des Amtsgeheimnisses bekanntgegeben werden). So können mit der Kenntnis des Markennamens und der Zusatzbezeichnung und über die zolltarifarische Einreihung etwa Informationen über die genaue Zusammensetzung oder Herstellung eines Produkts erhältlich gemacht werden, die möglicherweise durch das Fabrikationsgeheimnis geschützt sind. Welche resp. wie viele Dokumente der 32'500 TADOC-Entscheide betroffen sind, kann nicht ohne weiteres festgestellt werden, da dafür eine umfassende Durchsicht erfolgen müsste.

Hinsichtlich der privaten Interessen an der Geheimhaltung macht der Beschwerdeführer geltend, bei den betroffenen Markeninhabern handle es sich um juristische Personen, bei welchen die Schutzbedürftigkeit von Personendaten naturgemäss geringer sei als bei natürlichen Personen. Indes sind auch Daten juristischer Personen durch das Datenschutzgesetz geschützt (vgl. Art. 3 DSG, der keine Unterscheidung zwischen juristischen und natürlichen Personen trifft und dazu BLECHTA, BSK DSG/BGÖ, a.a.O., Art. 3 DSG Rz. 21 f.). Zudem kann dem TADOC gemäss den Ausführungen der Vorinstanz in der Vernehmlassung nicht ohne weiteres entnommen werden, ob eine Anfrage durch eine natürliche oder eine juristische Person gestellt wurde resp. ein Hersteller eine natürliche oder eine juristische Person ist, da eine diesbezügliche Statistik nicht geführt wird. Der Beschwerdeführer wendet weiter ein, ähnliche Angaben seien bereits publiziert worden (vgl. Beschwerdebeilage 2). Dies entkräftet die Vorinstanz mit dem Umstand, dass aus der öffentlich zugänglichen Liste der Verwendungsverpflichtungsinhaber (vgl. <http://www.pwebapps.ezv.admin.ch/apps/d123/index.php?lang=1>), besucht am 22. April 2020) im Gegensatz zu den TADOC-Entscheiden gerade keine achtstelligen Tarifnummern von Produkten mit gleichzeitiger Angabe von Markennamen und Zusatzbezeichnung hervorgehen. Zudem werden in der Liste nur bei drei Nummern im Futtermittelbereich Tarifnummern bekannt gegeben (Futtermittelzubereitungen ohne Nährwert, vgl. Vernehmlassung Rz. 22). Die Liste kann daher nicht mit den vom Beschwerdeführer geforderten Daten verglichen werden.

5.4.4 Gestützt auf die vorangehenden Ausführungen fällt eine vorläufige Interessenabwägung nicht klar zugunsten der Bekanntgabe der Personendaten aus (E. 3.5). Daher müsste zur definitiven Interessenabwägung eine Anhörung nach Art. 11 BGÖ durchgeführt werden, die es den betroffenen

Personen ermöglicht, ihre Interessen geltend zu machen, denn es muss damit gerechnet werden, dass eine Anhörung im Einzelfall noch nicht erkannte private Interessen zutage fördern würde, die allenfalls höher zu gewichten wären als die öffentlichen Interessen.

5.5

5.5.1 Die Vorinstanz macht geltend, eine Anhörung der betroffenen rund 5'600 Personen wäre unverhältnismässig. Der Aufwand und die Kosten für die Durchführung seien immens. Eine Kontaktierung der Personen und die Auswertung der Stellungnahmen würde sie auf Basis von zwei Stunden pro Person während etwa 11'200 Stunden beschäftigen. Unter Berücksichtigung des Personalbestands der betroffenen Sektionen «Recht» sowie «Zolltarif und Wirtschaftsmassnahmen» müssten diese rund 5.7 Jahre ausschliesslich für die Bewältigung der Anhörung aufwenden. Zusätzlicher Aufwand falle in den Fällen an, in denen eine heute nicht bekannte Anzahl der betroffenen Personen mit einer Veröffentlichung ihrer Daten nicht einverstanden sei, da diese am Verfahren teilnehmen und Verfügungen über die vorgesehene Veröffentlichung ihrer Personendaten verlangen könnten (vgl. Art. 11 Abs. 2 und 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ; Art. 25 und 25^{bis} DSG). Das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers könne daher soweit die Markennamen und Zusatzbezeichnungen betreffend nicht gutgeheissen werden.

5.5.2 Aus den Erwägungen der Vorinstanz ergibt sich, dass die Durchführung einer Anhörung samt Auswertung den Geschäftsgang der betroffenen Sektionen regelrecht lahmlegen würde. Dabei ist die Annahme von zwei Stunden pro Anfrage wohl noch konservativ geschätzt, insb. wenn berücksichtigt wird, dass sich zahlreiche Unternehmen im Ausland befinden und deren Kontaktierung daher besonders aufwändig sein wird. Als Konsequenz der nicht durchführbaren Anhörung kann nur die Verweigerung des gewünschten Zugangs zu den Markennamen und Zusatzbezeichnungen in Frage kommen, da eine mildere Massnahme wie eine Anonymisierung gerade nicht möglich ist. Hätte der Beschwerdeführer sein Gesuch weiter eingeschränkt (etwa auf einen bedeutend kleineren Zeitraum oder einzelne Kapitel) wäre mit einer weniger aufwändigen Anhörung allenfalls ein partieller Zugang zu den gewünschten Daten möglich gewesen. Die verlangte Bekanntgabe aller Markennamen und Zusatzbezeichnungen in den TADOC-Entscheiden hat die Vorinstanz nach dem Gesagten jedoch zu Recht abgelehnt. Dem Interesse des Beschwerdeführers wird aber mit dem Zugang zu den Sachnamen, der Zolltarifnummer und – soweit vorhanden – dem statistischen Schlüssel zumindest teilweise nachgekommen.

5.6 Neben den Einträgen mit Tarifauskünften an Private/Firmen umfasst das Informationssystem TADOC gemäss den Ausführungen der Vorinstanz für die Jahre 2010 bis 2016 und die Kapitel 12 bis 22 auch rund 11'500 Anfragen von Dienststellen bzw. Kontrollmuster im Rahmen einer Zollbeschau. Sinngemäss als Eventualantrag bringt der Beschwerdeführer vor, es seien zumindest die Gutachten der Zolldienststellen offenzulegen, da in diesem Zusammenhang keine Anfrage von Privaten vorliege und es auch kein Verhältnis zwischen Behörde und Dritten bezüglich Vertraulichkeit oder Geheimhaltung gebe. Indessen müssen gemäss Art. 91 ZV bei der Beschau (d.h. inkl. Musterentnahme) die anmeldepflichtigen Personen mitwirken. Zudem führt die Vorinstanz in der Vernehmlassung überzeugend und vom Beschwerdeführer nicht bestritten aus, dass sich die Tarifgutachten immer nur auf das im konkreten Einzelfall untersuchte Warenmuster beziehen würden. Wenn für die zolltarifarisches Einreihung das Muster und die bei der Abfertigung vorliegenden Angaben nicht ausreiche, müssten beim Importeur bzw. Herstellern weitere Angaben über die prozentuale genaue Zusammensetzung unter Zusicherung der vertraulichen Behandlung einverlangt werden (vgl. Vi-act. 34). Daher können auch die Tarifgutachten nicht ohne – unverhältnismässig aufwändige – Anhörung offengelegt werden. Diesbezüglich kann auf die vorangehenden Ausführungen verwiesen werden (vgl. E. 5.4 f.).

5.7 Zusammenfassend ist dem Beschwerdeführer der zusätzliche Zugang zu den Markennamen und Zusatzbezeichnungen der TADOC-Entscheide zu verweigern (Beschwerdebegehren 1). Daher ist der Vorinstanz auch keine Frist zur Lieferung dieser Daten zu setzen (Beschwerdebegehren 2). Nachdem sich der Aufwand zur Aufbereitung der gemäss Dispositivziffer 1 der angefochtenen Verfügung bereitzustellenden Daten in Grenzen hält, ist jedoch davon auszugehen, dass diese dem Beschwerdeführer nach Eintreten der Rechtskraft der vorinstanzlichen Verfügung zügig zugänglich gemacht werden können.

6.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

7.

Die Kosten des vorliegenden Verfahrens werden in Anwendung von Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE; SR 173.320.2)

auf Fr. 2'000.– festgesetzt. Sie sind dem Beschwerdeführer als unterliegender Partei aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dieser Betrag wird dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 7 Abs. 1 und 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Dieser Betrag wird dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

3.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- den EDÖB (Einschreiben)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Jürg Steiger

Simona Risi

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: