



Urteil vom 2. August 2021

Besetzung

Richter Alexander Mistic (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiberin Della Batliner.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

**Beschwerdegegnerin 8,
Beschwerdegegnerin 12,
Beschwerdegegnerin 13,
Beschwerdegegnerin 16,**

und

Schweizerische Beratungsstelle für Unfallverhütung bfu,
Vorinstanz.

Gegenstand

Öffentlichkeitsprinzip.

Sachverhalt:**A.**

A.a Im Jahr 2015 überprüfte die Beratungsstelle für Unfallverhütung bfu im Rahmen einer Stichprobenkontrolle neun Wickelkommoden auf die Einhaltung von Sicherheitsvorschriften von Produkten im Sinne des Bundesgesetzes vom 12. Juni 2009 über die Produktesicherheit (PrSG, SR 930.11). Im Abschlussbericht "PrSG-Stichprobe 2015" hielt die bfu ihre Ergebnisse fest.

A.b Mit Gesuch vom 16. und 17. August 2016 verlangte A. _____ (...) gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3) Angaben darüber, welche Produkte den Anforderungen der Stichprobe nicht entsprochen hätten und welche Mängel festgestellt worden seien.

A.c Die bfu übermittelte am 23. August 2016 A. _____ den teilweise geschwärzten Abschlussbericht "PrSG-Stichprobe 2015". Angaben über zwei Produkte legte die bfu darin uneingeschränkt offen. Bei den weiteren sieben Produkten schwärzte sie die Produktinformationen, Produktbilder, Namen der Inverkehrbringerinnen, Artikelnummern, Preise und Bestelladressen ein. Auf erneute Anfrage von A. _____ vom 6. September 2016 hielt die bfu am 8. September 2016 an den Einschwärzungen im Prüfbericht fest.

A.d Am 13. September 2016 stellte A. _____ beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einen Schlichtungsantrag. Nach der Schlichtungsverhandlung vom 15. März 2017 sowie nach Anhörung der betroffenen Inverkehrbringerinnen erwirkte sie, dass ihr die bfu den Zugang zu den vollständigen Angaben über zwei weitere Produkte gewährte. Am 6. Juli 2017 gab der EDÖB die Empfehlung ab, den Zugang zu den Produktbezeichnungen und Produktbildern der restlichen fünf mangelhaften Wickelkommoden zu erteilen.

A.e Mit Verfügung vom 30. August 2017 hielt die bfu in Ziffer 1 fest:

"Der Zugang zum "Abschlussbericht PrSG-Stichprobe 2015" betreffend Wickelkommoden wird eingeschränkt gewährt. Geschwärzt werden die Daten aus den Verfahren Nr. 300308, 300312, 300313, 300315, und 300316. Geschwärzt werden jeweils Produktbild, Angaben des Inverkehrbringers, Produktbezeichnung, Artikelnummer, Preis und Bestelladresse."

A.f Dagegen erhob die Gesuchstellerin am 2. Oktober 2019 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit den Anträgen, die Dispositiv-Ziffer 1 sei aufzuheben und ihr sei Zugang zum Abschlussbericht "PrSG-Stichprobe 2015" betreffend Wickelkommoden zu gewähren, ohne Schwärzung der Produktbezeichnungen und der Produktbilder. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegner, eventualiter zu Lasten der Vorinstanz.

A.g Mit Urteil A-5623/2017 vom 2. Mai 2019 wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde ab. Es kam im Wesentlichen zum Schluss, dass Art. 10 Abs. 4 (öffentliche Warnung der Bevölkerung) in Verbindung mit Art. 12 PrSG (Schweigepflicht) als spezialgesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 4 BGÖ zu qualifizieren sei. Der Zugang zu Verwaltungsinformationen sei darin abweichend vom BGÖ geregelt.

A.h Mit Urteil 1C_299/2019 vom 7. April 2020 hiess das Bundesgericht die dagegen erhobene Beschwerde gut und hob den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. Mai 2019 auf. Das Bundesgericht erwog insbesondere, dass keine spezialgesetzlichen Bestimmungen im Sinne von Art. 4 BGÖ vorlägen. Das Zugangsgesuch der Beschwerdeführerin sei deshalb nach dem Öffentlichkeitsgesetz zu beurteilen. Das Bundesgericht wies die Sache an das Bundesverwaltungsgericht zur Neubeurteilung des Zugangsgesuchs nach dem Öffentlichkeitsgesetz zurück. Das Bundesverwaltungsgericht werde zu prüfen haben, ob allenfalls eine Ausnahmebestimmung nach Art. 7 BGÖ Anwendung finde und die betroffenen Hersteller zu konsultieren seien (Art. 11 BGÖ).

B.

Am 9. Juni 2020 nimmt das Bundesverwaltungsgericht das Verfahren unter der Verfahrensnummer A-2734/2020 wieder auf.

C.

Mit Zwischenverfügungen vom 2. Juli 2020 sieht der damals zuständige Instruktionsrichter die Durchführung einer Anhörung gestützt auf Art. 11 BGÖ als erforderlich an und führt sie durch. Er räumt den betroffenen Inverkehrbringerinnen grundsätzlich Parteistellung ein. In Bezug auf die Identität der Beschwerdegegnerinnen führt er den weiteren Schriftenwechsel anonym durch. Dabei bezeichnet er die Namen mit den letzten zwei Ziffern der vorinstanzlichen Verfahrensnummer. Die Beschwerdegegnerin-

nen 12, 13 und 16 fordert er zur allfälligen Stellungnahme auf. Bei Beschwerdegegnerin 8 klärt er das Zustellungsdomizil ab. Bei Beschwerdegegnerin 15 nimmt er von der Löschung im Handelsregister Vormerk.

D.

Mit Schreiben vom 22. Juli 2020 macht der Instruktionsrichter die Beschwerdegegnerin 16 darauf aufmerksam, dass die eingeschriebene versandte Zwischenverfügung vom 2. Juli 2020 von der Post mit dem Vermerk "nicht abgeholt" retourniert worden sei und nochmals per A-Post zugestellt werde. Auf den Fristenlauf habe die nochmalige Zustellung keinen Einfluss.

E.

Mit Schreiben vom 27. Juli 2020 übermittelt die Beschwerdegegnerin 8 ihre Zustelladresse und erhält mit Zwischenverfügung vom 6. August 2020 Gelegenheit zur Stellungnahme.

F.

Mit Stellungnahme vom 31. August 2020 beantragt die Beschwerdegegnerin 12 die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin. Sie legt als Beweismittel eine Verfügung vom 15. Januar 2016 und ein Schreiben vom 28. April 2015 der Vorinstanz bei. Im Schreiben vom 28. April 2015 eröffnete die Vorinstanz im Rahmen einer Stichprobe das Produkte-Kontrollverfahren der Wickelkommode der Beschwerdeführerin 12. Aus der Verfügung vom 15. Januar 2016 gehen die Massnahmen hervor, die die Vorinstanz in Bezug auf die als mangelhaft beurteilte Wickelkommode der Beschwerdegegnerin 12 erlassen hat. Die Beschwerdegegnerinnen 8, 13 und 16 reichen innert Frist keine Stellungnahme ein.

G.

Mit Vernehmlassung vom 22. Oktober 2020 hält die Vorinstanz an ihrem Antrag auf vollständige Abweisung der Beschwerde fest.

H.

Mit Eingabe vom 26. November 2020 nimmt die Beschwerdeführerin Stellung zur Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin 12.

I.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien und die bei den Akten liegenden Schriftstücke wird – soweit entscheiderelevant – im Rahmen der 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 gemäss Art. 33 Bst. h VGG 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; vgl. auch Art. 16 Abs. 1 BGÖ, der auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege verweist).

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG, SR 173.32) nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

1.3 Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung, mit der ihr Zugangsgesuch abgewiesen wurde, sowohl formell als auch materiell beschwert. Sie ist zur Beschwerde berechtigt (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

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

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen des Bundesrechts – einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens –, auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und auf Unangemessenheit (Art. 49 VwVG).

3.

Streitgegenstand des Verfahrens bilden die geschwärzten Angaben über Produktbezeichnungen und Produktbilder im Abschlussbericht "PrSG-Stichprobe 2015". Die Beschwerdegegnerinnen setzten die darin beanstandeten Wickelkommoden in Verkehr. Bei der Rückweisung der hier strittigen Angelegenheit hat das Bundesgericht unter anderem festgehalten, die Qualifikation des Abschlussberichts "PrSG-Stichprobe 2015" als amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ sei unbestritten (BGE 146 II 265 E. 3; vgl. zur bfu als Kontrollorgan: Art. 3 und Anhang der Verordnung des Eidgenössischen Departments für Wirtschaft, Bildung und Forschung [WBF] über den Vollzug der Marktüberwachung nach dem 5. Abschnitt der

Verordnung über Produktesicherheit vom 18. Juni 2010 [ZustV-PrSV; SR 930.111.5]). Zudem hielt es fest, das Zugangsgesuch sei nach dem Öffentlichkeitsgesetz zu beurteilen. Das Bundesverwaltungsgericht hat, den bundesgerichtlichen Erwägungen nachkommend (BGE 146 II 265 E. 5.5), eine Konsultation der betroffenen Beschwerdegegnerinnen gemäss Art. 11 BGÖ durchgeführt (vgl. Sachverhalt Bst. C hiervor). Aufgrund dieser Ausgangslage besteht gestützt auf Art. 6 BGÖ ein grundsätzliches Zugangsrecht der Beschwerdeführerin, unter Vorbehalt von Art. 7 (Ausnahmen), Art. 8 (besondere Fälle) und Art. 9 BGÖ (Schutz von Personendaten).

4.

4.1 Art. 6 BGÖ legt das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt fest (statt vieler BGE 142 II 313 E. 3.1). Danach hat jede Person grundsätzlich das Recht, amtliche Dokumente einzusehen oder von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Dies bezweckt die Förderung der Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung (Art. 1 BGÖ). Dadurch soll das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die öffentlichen Institutionen gestärkt, die Kontrolle über die Verwaltung verbessert und eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess ermöglicht werden (BGE 142 II 313 E. 3.1 m.w.H.; Urteil des BVGer A-4781/2019 vom 17. Juni 2020 E. 4.2 m.w.H.).

4.2 Art. 7 Abs. 1 BGÖ zählt die Ausnahmen des Öffentlichkeitsprinzips abschliessend auf. Es handelt sich dabei um öffentliche Interessen, bei deren Gefährdung der Zugang zu amtlichen Dokumenten abweichend von Art. 6 BGÖ eingeschränkt, aufgehoben oder verweigert werden kann. Die Mehrheit der Rechtsprechung und Lehre ist der Auffassung, dass der Gesetzgeber in diesen Fällen die Interessenabwägung bereits vorweggenommen und das Geheimhaltungsinteresse gegenüber dem öffentlichen Interesse am Zugang als überwiegend bewertet hat; eine Gegenüberstellung der Interessen erübrigt sich hier, da eine Berücksichtigung der Legitimität der Gründe für einen Zugang gänzlich entfällt (BGE 144 II 77 E. 3; BVGE 2011/53 E. 6; Botschaft vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ] BBl 2003 1963, 2006; URS STEINEN, in: Maurer-Lambrou / Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz und Öffentlichkeitsgesetz [BK zum Öffentlichkeitsgesetz], 3. A. 2014, Art. 7 BGÖ N. 3).

4.3 Beim Zugang zu amtlichen Dokumenten, die die Privatsphäre Dritter beeinträchtigen können, verhält es sich anders. Hier hat eine individuelle Interessenabwägung stattzufinden. Ausnahmsweise kann das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen (Art. 7 Abs. 2 BGÖ; Art. 6 Abs. 1 VBGÖ).

4.4 Amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, sind nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Ist eine Anonymisierung nicht möglich, ist das Zugangsgesuch nach Art. 19 DSGVO zu beurteilen (Art. 9 Abs. 2 BGÖ). Bundesorgane dürfen Personendaten bekanntgeben, wenn diese im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Art. 19 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz [DSG, SR 235.1]). Stammdaten können unter Vorbehalt von Art. 19 Abs. 4 DSGVO grundsätzlich voraussetzungslos bekanntgegeben werden.

4.5 Aufgrund der geltend gemachten Interessen ist hier zu untersuchen, ob der ersuchte Zugang gestützt auf die Ausnahmegründe gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ (E. 5) oder Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ (E. 6) zu verweigern ist. Weitere Ausnahmegründe werden von den Beschwerdegegnerinnen nicht geltend gemacht und sind auch nicht ersichtlich. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Privatsphäre der Beschwerdegegnerinnen höher zu gewichten ist als das öffentliche Interesse am Zugang (E. 7).

5.

5.1 Zu prüfen ist zunächst, ob Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdegegnerinnen in den geschwärzten Stellen des "Abschlussberichts PrSG-Stichprobe 2015" dem beantragten Zugang entgegenstehen (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ).

5.2 Die Beschwerdegegnerin 12 macht in ihrer Stellungnahme vom 31. August 2020 geltend, sie verfüge über eine Stammkundschaft, die immer wieder bei ihr Produkte bestelle. Ihre Produktpalette sei im Vergleich zu Grosshändlern eher klein und übersichtlich, so dass die Stammkundschaft wisse, welche Produkte sie im Sortiment habe. Es sei sehr wahrscheinlich, dass sich einige Kunden an die besagte Wickelkommode erinnern. Dies könne nicht nur zu einem Imageschaden führen, sondern nachvollziehbarerweise auch einen finanziellen Schaden nach sich ziehen. Die Kunden würden eventuell weitere Bestellungen nicht mehr tätigen und möglicherweise zurückhaltend oder sogar negativ Auskunft über sie geben. Dies sei

für eine kleinere Unternehmung, die von der guten Mund-zu-Mund-Propaganda lebe, verheerend.

5.3 Die Vorinstanz verweist in ihrer Vernehmlassung vom 22. Oktober 2020 vollumfänglich auf ihre bisherigen Eingaben und die angefochtene Verfügung. In ihrer Vernehmlassung vom 15. Dezember 2017 hatte sie im Rahmen des Verfahrens A-5623/2017 zu diesem Punkt festgehalten, dass die Feststellung von Mängeln an einem Produkt im Sinne des Produktesicherheitsgesetzes ein Geschäftsgeheimnis darstelle. Die Veröffentlichung zeitige starken Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit des Produkts oder Unternehmens und damit auf den wirtschaftlichen Erfolg.

5.4 Die Beschwerdegegnerinnen 8, 15 und 16 haben sich im Beschwerdeverfahren nicht geäußert. Im vorinstanzlichen Verfahren hatten sie darauf hingewiesen, dass Wettbewerber und Marktbegleiter die nunmehr offengelegten Daten missbräuchlich verwenden, den Wettbewerb verzerren, ihr Geschäfts- und Integritätsinteresse berühren, ihr Image schädigen sowie ihren Ruf in existenzbedrohender Weise schädigen könnten.

5.5 Die Beschwerdeführerin hält diesen Einwänden entgegen, ein bloss theoretischer Imageschaden stelle kein überwiegendes Interesse dar. Sie bestreitet drohende wirtschaftliche Schäden oder einen erheblichen Imageverlust.

5.6 Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird unter anderem eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ). Als Geheimnis wird dabei eine Tatsache qualifiziert, die weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist, an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat und welche er geheim halten will (Urteile des BVerfG A-4781/2019 vom 17. Juni 2020 E. 6.3.1, A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 6.4.4 und A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 5.4). Nicht alle Geschäftsinformationen, über welche die Verwaltung verfügt, werden von dieser Ausnahmeregelung erfasst. Als Geschäftsgeheimnis gelten insbesondere Informationen, die zu einer Beeinträchtigung des geschäftlichen Erfolgs des Unternehmens beziehungsweise zu einer Verfälschung des Wettbewerbs und damit zu Wettbewerbsnachteilen des Unternehmens führen könnten, wenn sie Konkurrenzunternehmen bekannt würden. Insofern wird der Geheimnisbegriff weit verstanden (BGE 142 II 340 E. 3.2; 144 II 91 E. 3.1; Urteil des BVerfG A-4781/19 vom 17. Juni 2020 E. 6.3.1 m.w.H.).

5.7 Inwiefern es sich bei den Produktbezeichnungen und Produktbildern der mangelhaften Wickelkommoden um Geschäftsgeheimnisse im oben dargelegten Sinn handeln soll, vermögen die Beschwerdegegnerinnen nicht substantiiert darzulegen. Auch aus den Akten ist dies nicht ersichtlich. Die im Bericht festgestellten Mängel wurden bereits offengelegt. Der mögliche Rückschluss auf die Beschwerdegegnerin 12 und die anderen Beschwerdegegnerinnen als deren Inverkehrbringerinnen vermag für sich allein nicht zu einer Verfälschung des Wettbewerbs zu führen. Wenn überhaupt gründet ein allfälliger Umsatzrückgang auf den Mängeln der Wickelkommoden. Zudem schildert die Beschwerdegegnerin 12 ihre geltend gemachten, allgemein gehaltenen Schadenrisiken bezüglich Image und finanzieller Einbussen einzig aus dem Blickwinkel der Kundschaft. Sie bringt zu Recht nicht an, aus der Offenlegung von Produktbezeichnungen und Produktbildern von Wickelkommoden, die vor fünf Jahren als mangelhaft beurteilt worden waren, ergebe sich ein Wettbewerbsvorteil von Konkurrenten. Die weiteren Beschwerdegegnerinnen befürchten zwar eine Wettbewerbsverzerrung, legen aber nicht dar, wie die missbräuchliche Verwendung der geschwärzten Daten durch Wettbewerber und Marktbegleiter konkret aussehen könnte. Die geltend gemachten drohenden Schäden mögen zwar unangenehm sein, aber sie sind nicht als Beeinträchtigungen anzusehen (vgl. BGE 144 II 77 E. 3; BGE 144 II 91 E. 4.8).

5.8 Das Vorliegen eines Ausnahmegrundes nach Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ ist zu verneinen.

6.

6.1 Ein weiterer Grund für eine Einschränkung, Aufhebung oder Verweigerung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten stellt die Vermittlung von Informationen dar, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat (Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ).

6.2 Die Beschwerdegegnerin 12 macht eine solche Zusicherung in ihrer Stellungnahme geltend und reicht als Beleg dafür das Schreiben der bfu vom 28. April 2015 ein.

6.3 Die Vorinstanz wies in ihrer Vernehmlassung vom 15. Dezember 2017 im Rahmen des Verfahrens A-5623/2017 darauf hin, dass trotz der Mitwirkungs- und Auskunftspflicht gemäss Art. 11 PrSG ein erheblich grösserer

Verwaltungsaufwand bei nicht kooperativen Inverkehrbringern zu bedenken sei. Dieser lasse sich durch eine vertrauliche Behandlung der herausgegebenen Unterlagen vermeiden.

6.4 Nach Auffassung der Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin 12 im Rahmen ihrer gesetzlichen Pflichten gehandelt und nicht freiwillig kooperiert. Die Vorinstanz habe keine Vertraulichkeit im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ zugesichert, sondern darüber aufgeklärt, dass sie dem Amtsgeheimnis unterstellt sei. Dieses erfasse lediglich die aktive Behördeninformation und nicht den passiven Zugangsanspruch gemäss BGÖ.

6.5 Grundsätzlich darf der Zugang zu einem amtlichen Dokument nicht vom Willen eines Dritten abhängen. Ausnahmsweise ist dies nach der Rechtsprechung jedoch zulässig, sofern drei Kriterien kumulativ erfüllt sind: Erstens wurden die Informationen von einer Privatperson mitgeteilt. Zweitens wurden die Informationen der Behörde freiwillig – das heisst nicht im Rahmen einer gesetzlichen oder vertraglichen Pflicht – mitgeteilt. Drittens muss die Verwaltung die Zusicherung der Vertraulichkeit auf ausdrückliches Verlangen erteilt haben. Dabei verpflichtet sie sich, die Vertraulichkeit der betreffenden Information zu wahren (BVGE 2011/52 E. 6.3.3; Urteile des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 6.6.1, A-4781/2019 vom 17. Juni 2020 E. 7.1 und A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 6.1).

6.6 Vorliegend ist das Kriterium der freiwilligen Mitteilung nicht gegeben (vgl. auch A-4781/2019 E. 7; BGE 144 II 91 E. 3.3). Nicht nur trifft alle Inverkehrbringer eine Meldepflicht gegenüber dem zuständigen Vollzugsorgan, sofern sie feststellen oder Grund zur Annahme haben, dass von ihrem Produkt eine Gefahr für die Sicherheit oder die Gesundheit der Verwenderrinnen und Verwender oder Dritter ausgeht (Art. 8 Abs. 5 PrSG; Urteil des BVGer A-3085/2016 vom 26. Juni 2017 E. 3.3.6). Wer Produkte in Verkehr bringt, muss zum Nachweis der Erfüllung der Anforderungen nach dem PrSG alle erforderlichen technischen Unterlagen sowie die Konformitätserklärung beibringen können. Diese Pflicht gilt ab Inverkehrbringen des Produkts während der angegebenen oder vernünftigerweise vorhersehbaren Gebrauchsdauer, jedoch mindestens während 10 Jahren ab der Herstellung (Art. 10 der Verordnung über die Produktesicherheit vom 19. Mai 2010 [PrSV; SR 930.111]). Die Inverkehrbringer und allfällige weitere betroffene Personen trifft eine Mitwirkungs- und Auskunftspflicht, welche eine unentgeltliche Erteilung aller erforderlichen Auskünfte sowie die Herausgabe der

erforderlichen Nachweise und Unterlagen umfasst (Art. 11 PrSG). Im Rahmen der stichprobenweisen Kontrollen sind die zuständigen Kontrollorgane unter anderem befugt, vom Inverkehrbringer die für den Nachweis der Konformität des Produktes erforderlichen Unterlagen und Informationen zu verlangen oder eine technische Überprüfung des Produkts anzuordnen (Art. 22 Abs. 3 und 4 PrSV). Die Beschwerdegegnerin 12 kann aus dem Einwand, wonach sie die Daten nur aufgrund der zugesicherten Vertraulichkeit übermittelt habe, nichts zu ihren Gunsten ableiten. Damit fällt eine Ausnahme ausser Betracht. Insoweit kann offenbleiben, ob die Beschwerdegegnerin 12 als Privatperson anzusehen ist, ob eine Zusicherung der Geheimhaltung durch die Vorinstanz auf ausdrückliches Verlangen erfolgte, und diese sich bereits auf das Produktbild sowie die Produktbezeichnung oder nicht vielmehr auf die einverlangten technischen Unterlagen und den Konformitätsnachweis bezog.

6.7 Ebenso wenig rechtfertigt ein von der Vorinstanz vorgebrachter, erhöhter Verwaltungsaufwand aufgrund eines potenziellen, rechtswidrigen Verhaltens der meldepflichtigen Unternehmen eine Zugangsbeschränkung. Ein solches Gebaren ist weder zu erwarten noch verdient es Schutz (ebenso BGE 144 II 77 E. 5.8).

6.8 Im Ergebnis ist kein Ausnahmegrund nach Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ gegeben.

7.

7.1 Die Beschwerdeführerin beruft sich schliesslich auf ein überwiegendes öffentliches Interesse beim Schutz der Privat- und Geheimsphäre nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ sowie Art. 9 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1^{bis} DSGVO.

7.2 Personendaten umfassen alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (Art. 3 Bst. a DSGVO). Art. 13 Abs. 2 BV verankert den Anspruch jeder Person auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Der hohe Stellenwert dieses Rechtsguts zeigt sich im BGÖ darin, dass gestützt auf Art. 9 Abs. 1 BGÖ personenbezogene Daten grundsätzlich zu anonymisieren sind, soweit dies möglich ist (BGE 144 II 91 E. 4.3). Daraus ist aber keine generelle Anonymisierungspflicht abzuleiten (HÄNER, BK zum Öffentlichkeitsgesetz, Art. 7 BGÖ N. 50 f.).

7.3 Das Zugangsgesuch zielt auf die Bekanntgabe von Produktbezeichnungen und Produktbildern ab. Diese Angaben lassen zwar keine unmittel-

baren Rückschlüsse auf die Beschwerdegegnerinnen zu. Mit einer journalistischen Recherche finden sich jedoch möglicherweise die Namen der Unternehmen, die die Produkte in ihrem Verkaufssortiment aufführten. Obwohl daraus nicht eindeutig hervorgeht, ob diese Unternehmen zugleich als Hersteller oder Inverkehrbringer fungieren, werden die Beschwerdegegnerinnen zumindest als Verkäuferinnen aus dem Kontext der gewonnenen Informationen bestimmbar. Das Zugangsgesuch verlangt somit die Offenlegung von Personendaten, die nicht anonymisiert werden können (Art. 9 Abs. 2 BGÖ). Damit fallen die betroffenen Personendaten unter die datenschutzrechtliche Definition von Art. 3 Bst. a DSGVO und in den Geltungsbereich des Art. 19 Abs. 1^{bis} DSGVO.

7.4 Gemäss Art. 19 Abs. 1^{bis} DSGVO 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 den Abschlussbericht "PrSG-Stichprobe 2015" erfüllt, da es sich hierbei um ein amtliches Dokument handelt (vgl. dazu E. 3 und Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Strittig ist jedoch das Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses.

7.5 Zur Beurteilung des Zugangsgesuchs der Beschwerdeführerin und für das weitere Vorgehen ist das öffentliche 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 und Art. 6 Abs. 2 VBGÖ). Bei der Gewichtung der privaten Interessen sind insbesondere die Rolle beziehungsweise Stellung der betroffenen Person, die Auswirkungen einer Bekanntgabe für sie und die Art der Daten zu berücksichtigen (vgl. BGE 142 II 340 E. 4.4; Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 8.6). Auf Seiten des öffentlichen Interesses steht die Öffentlichkeit der Verwaltung im Sinne der bereits genannten Zielsetzungen des BGÖ im Vordergrund (vgl. oben E. 4.2). Gemäss Art. 6 Abs. 2 VBGÖ kommen als spezifische öffentliche Interessen am Zugang ein besonderes Informationsinteresse der Öffentlichkeit (Bst. a), der Schutz der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit (Bst. b) sowie eine rechtliche oder faktische Beziehung oder Nähe zum Staat, aus welcher dem betroffenen Unternehmen bedeutende Vorteile erwachsen (Bst. c; vgl. dazu auch BGE 144 II 77 E. 5.10), in Frage.

7.6

7.6.1 Die Beschwerdeführerin sieht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung der Daten unter anderem darin, dass in der Schweiz Stürze von einer Wickelkommode eine der Hauptursachen für Verletzungen von Kindern unter zwei Jahren seien. Als Journalistin habe die Beschwerdeführerin ein Interesse, über die Mängel und die Gefahren der auf dem Markt erhältlichen Wickelkommoden sowie über die Kontrolltätigkeit der Vorinstanz zu berichten. Eine durch das Öffentlichkeitsgesetz bezweckte, wirksame Kontrolle der Tätigkeit der staatlichen Vollzugsorgane sei nur durch Offenlegung der mangelhaften Wickelkommoden gewährleistet. Erst nach Kenntnis der betroffenen Produkte könne überprüft werden, ob diese noch auf dem Markt erhältlich seien. Angesichts des mit öffentlichen Geldern finanzierten Berichts im Rahmen des öffentlichen Auftrags der Vorinstanz sei es nur korrekt, dass die Steuerzahler im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips auch Kenntnis über die beanstandeten und gefährlichen Produkte erhielten. Das Verkaufsverbot betreffe acht Inverkehrbringerinnen. Es könne jedoch sein, dass andere Inverkehrbringer als die Beschwerdegegnerinnen dieselben Kommoden noch heute auf den Markt brächten.

7.6.2 Die Vorinstanz hält in der angefochtenen Verfügung vom 30. August 2017 insbesondere fest, eine öffentliche Warnung wäre in Bezug auf die noch betroffenen fünf Wickelkommoden unverhältnismässig gewesen, da die öffentliche Sicherheit durch die festgestellten Mängel nicht gefährdet sei. Durch das Verkaufsverbot habe sie alle notwendigen Vorkehrungen getroffen. Bei der Gegenüberstellung überwiege das Interesse der betroffenen Herstellerinnen am Schutz ihrer Privatsphäre beziehungsweise ihrer Personendaten gegenüber dem Interesse der Öffentlichkeit, über diese Produkte informiert zu werden beziehungsweise Zugang zu erhalten. In ihrer Stellungnahme auf Beschwerdestufe verweist sie integral auf ihre Verfügung, ihre bisherigen Eingaben sowie auf das Kurzgutachten von Daniel Kettiger zum Zugang zu Dokumenten im Bereich des Vollzugs der Produktesicherheitsgesetzgebung, welches sie im Verfahren A-5623/2017 eingereicht hatte.

7.6.3 Die Beschwerdegegnerin 12 bringt in ihrer Stellungnahme vor, die Beschwerdeführerin wolle ihre Eigeninteressen hartnäckig durchsetzen mit dem Ziel, Hersteller und Händler an den Pranger zu stellen. Die festgestellten Mängel an einem Typ ihres kleinen Angebots an Wickelkommoden seien nicht derart gravierend gewesen, dass eine öffentliche Warnung ver-

hältnismässig gewesen wäre. Die Abwägung der Massnahmen zur Mängelbehebung sei Aufgabe der Vorinstanz und nicht der Journalisten. Die Veröffentlichungsabsicht der Beschwerdeführerin sei nur bei einem klaren Ermessensmissbrauch der Vorinstanz nachvollziehbar. Eine höhere Lesernachfrage durch Veröffentlichung der Produktnamen und –bilder rechtfertige nicht die ungeschwärzte Herausgabe des Abschlussberichts. Die Vorinstanz habe ein Verkaufsverbot unter Bussandrohung bei Widerhandlung bezüglich den besagten Wickelkommoden-Typ erlassen. Es sei allgemein bekannt, dass ein Kind nie unbeaufsichtigt auf der Wickelkommode gelassen werden dürfe. Das Verhalten der Betreuungsperson sei ausschlaggebend für das Sturzrisiko und nicht die Mängel der beanstandeten Wickelkommoden. Lediglich die Breite der Wickelkommoden habe einen direkten Einfluss auf die Sicherheit, die normkonforme Länge erhöhe sie nicht. Eine Gefährdung der öffentlichen Gesundheit sei bei mangelhafter Deklaration (bezüglich Länge der Wickelkommode) somit nicht zu befürchten. Der beanstandete Mangel der fehlenden italienischen Sprachversion in der Gebrauchsanweisung sei nicht schwerwiegend. Zudem habe ein Warnhinweis darin nicht gefehlt, sondern sei lediglich nicht als solcher deklariert worden. Damit seien Ordnungsvorschriften verletzt worden, die keine Gefährdung verursachen könnten. Dasselbe gelte für die fehlende Kennzeichnung der aktuellsten Normversion. Es sei unverhältnismässig, aufgrund dieser Mängel untergeordneter Bedeutung Jahre später den Namen und die Bilder der beanstandeten Wickelkommode zu veröffentlichen. Alle Beschwerdegegnerinnen befürchten einen Imageschaden und die Beschwerdegegnerin 12 darüber hinaus finanzielle Einbussen.

7.6.4 Dazu weist die Beschwerdeführerin im Wesentlichen darauf hin, dass die Beschwerdegegnerin 12 in Bezug auf die mangelhaften Wickelkommoden weder einen Rückruf noch eine Information der Käuferschaft getätigt habe. Es könne sein, dass der Beschwerdegegnerin der Verkauf der Wickelkommoden untersagt worden sei. Die Produkte würden aber weiterhin verwendet, verkauft oder weitergegeben. Die beanstandeten Mängel rechtfertigten aus Sicht der Vorinstanz zwar keine öffentliche Warnung, doch seien sie dennoch erheblich. Die zu kleine Fläche der Wickelkommode erhöhe die Gefahr, dass ein Kind runterfallen könne. Die fehlende italienische Gebrauchsanweisung sei ein gewichtiger Mangel und nicht bloss die Verletzung einer Ordnungsvorschrift, da Italienisch auch für viele Einwohner in der Deutschschweiz die Hauptsprache sei. Dasselbe gelte für den fehlenden Warnhinweis. Des Weiteren dürfe ihr aus der langen Verfahrensdauer kein Nachteil entstehen. Der beantragte Informationszugang sei ver-

hältnismässig und es bestehe aufgrund der grossen Gefahr für die Gesundheit der Kinder ein erhebliches Interesse der Öffentlichkeit daran zu überprüfen, wo die mangelhaften Kommoden weiterhin verkauft würden. Als juristische Personen seien die Beschwerdegegnerinnen weniger schutzbedürftig als natürliche Personen. Eine eindeutige und direkte Identifizierung der der Beschwerdegegnerinnen sei gemäss EDÖB aufgrund der Produktbezeichnung und dem Produktbild nicht möglich.

7.7

7.7.1 In der Beschwerde wird zu Recht vorgebracht, dass eine wirksame Berichterstattung über die Kontrolltätigkeit der Vorinstanz erst in geeigneter Weise möglich ist, wenn offengelegt wird, welche Wickelkommoden-Modelle aus welchen Gründen von ihr als mangelhaft beurteilt worden waren (vgl. auch BGE 144 II 77 E. 5.1). Da die Vorinstanz im Rahmen eines öffentlichen Auftrags zur Marktüberwachung ausserberuflich verwendeter Produkte gemäss PrSG tätig ist und in dieser Stellung Wickelkommoden auf ihre Sicherheit überprüft hat, besteht ein gesellschaftliches und insoweit besonderes Informationsinteresse an den Ergebnissen. Die Beschwerdeführerin als Medienschaffende übt an dieser Stelle eine Wächterfunktion aus, die im Idealfall das Vertrauen der Bevölkerung in die korrekte Verwaltungstätigkeit stärkt. Dabei ist eine mediale Berichterstattung über die mangelhaften Produkte nicht gleichzusetzen mit einer öffentlichen Warnung durch die Vorinstanz. Erstere kann als Entscheidungshilfe beim Kauf einer Wickelkommode dienen und aufzeigen, auf welche Sicherheitsaspekte zu achten ist. Damit trägt sie zum Schutz der öffentlichen Gesundheit bei. Der allenfalls noch zirkulierende Bestand an mangelhaften Wickelkommoden stellt ebenfalls eine Gefahr für die Gesundheit der Kinder und damit ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der fehlerhaften Modelle dar. Bei der Beurteilung fällt bezüglich Sicherheit die falsche Typbezeichnung besonders ins Gewicht. Aus Sicherheitsgründen darf ein 15 Kilogramm schweres Kind nicht auf eine Kommode Typ 1 (für Kinder bis 11 Kilogramm) gelegt werden. Dieser Mangel kann unabhängig von der Typ-Bezeichnung oder dem Verhalten der Betreuungspersonen zu einer objektiv gefährlichen Situation für Kinder führen. Schliesslich finanziert sich die Vorinstanz zu einem grossen Teil durch einen Zuschlag auf der Prämie der Nichtberufsunfallversicherung, dessen Höhe der Bundesrat festlegt (Art. 99 f. der Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten vom 19. Dezember 1983 [Verordnung über die Unfallverhütung, VUV; SR 832.30]). Daraus resultiert eine gewisse Staatsnähe.

7.7.2 Demgegenüber lässt der Zugang zu den beantragten Informationen über die Produktbezeichnungen und Produktbilder möglicherweise einen Rückschluss auf die Beschwerdegegnerinnen zu. Hierbei handelt es sich lediglich um Stammdaten und nicht um (sensible) Informationen, die im gleichen Markt tätige Unternehmen bevorteilen. Da die Beschwerdegegnerinnen bezüglich der mangelhaften Produkte ohnehin bereits einem Verkaufsverbot unterliegen und sich eigenen Aussagen zufolge daran halten, sind aus der Gewährung des Zugangs keine weiteren Folgen zu befürchten. Zudem wurde die Beschwerdegegnerin 15 aus dem Handelsregister gelöscht und die Beschwerdegegnerin 16 befindet sich in Liquidation, so dass ihren privaten Interessen ein geringeres Gewicht beizumessen ist. Angesichts der fehlenden Aktualität der angeforderten Informationen halten sich die Auswirkungen einer allfälligen Bekanntgabe für die Beschwerdegegnerinnen zum jetzigen Zeitpunkt umso mehr in Grenzen. Soweit die Beschwerdegegnerin 12 und die Vorinstanz festhalten, eine öffentliche Warnung sei in Bezug auf die festgestellten Mängel nicht notwendig gewesen, bezieht sich diese Aussage einzig auf die aktive Informationspflicht der Vorinstanz. Nach dem Öffentlichkeitsgesetz ist im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt (vgl. dazu oben E. 4.1) ebenfalls die passive Information möglich. Dabei wird das Recht auf bestimmte Informationen, wie vorliegend, erst auf Antrag einer Person geprüft. Ein Zugangsrecht der Beschwerdeführerin kann sich somit unabhängig von einer allfälligen Pflicht der Vorinstanz zur öffentlichen Warnung ergeben und hat nicht die gleich grosse Wirkungsmacht. Zudem steht den Beschwerdegegnerinnen das Recht auf Gegendarstellung zu, sollten sie in ihrer Persönlichkeit unmittelbar betroffen sein (Art. 28g des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210]). Soweit die Beschwerdegegnerinnen Imageschäden und wirtschaftliche Schäden befürchten – ohne sie substantiiert darzulegen (vgl. oben E. 5.7) – ist festzuhalten, dass sie als Inverkehrbringerinnen eine kritische Berichterstattung in Kauf nehmen müssen, zumal die Sicherheit ihrer Produkte durch gesetzliche Vorschriften geregelt wird und sie nach PrSG für die Behebung der festgestellten Mängel verantwortlich zeichnen. Kurzfristig unangenehme Folgen in Form einer vorübergehend allenfalls höheren Medienpräsenz reichen für die Verweigerung des Zugangs nicht aus (vgl. Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 8.7.4 m.w.H.).

7.7.3 Zusammenfassend fällt die Interessenabwägung zugunsten des öffentlichen Interesses an der Gewährung des Zugangs aus. Da die Beschwerdegegnerinnen bereits angehört worden sind (Art. 11 Abs. 1 BGÖ),

ist der Beschwerdeführerin Zugang zu den Produktbezeichnungen und – bildern der fünf mangelhaften Wickelkommoden zu gewähren.

8.

8.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens wären die Kosten der Vorinstanz aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Da es sich um eine Bundesbehörde handelt, sind keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'500.– ist ihr nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

8.2 Der obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (Art. 8 ff. VGKE). Einer unterliegenden Gegenpartei kann die Entschädigung je nach deren Leistungsfähigkeit auferlegt werden, wenn sich die Partie mit selbständigen Anträgen Begehren am Verfahren beteiligt hat (Art. 64 Abs. 3 VwVG). Soweit die Entschädigung nicht einer unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden kann, wird sie der Körperschaft oder autonomen Anstalt auferlegt, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat (Art. 64 Abs. 2 VwVG). Die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin hat keine Kostennote eingereicht. Die Entschädigung ist daher auf Grund der Akten festzusetzen (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Dabei ist von einem Stundenansatz von Fr. 200.– auszugehen. Der zeitliche Aufwand ist auf 7 Stunden zu veranschlagen. Somit hat die Beschwerdeführerin Anspruch auf eine Parteientschädigung in Höhe von Fr. 1'400.–. Die Beschwerdegegnerin 12 hat sich mit selbständigen Anträgen am Verfahren beteiligt. Es liegen keine Hinweise dafür vor, dass die übrigen Beschwerdegegnerinnen auf eigene Begehren einzig mit der Absicht verzichtet hätten, sich ihrer Entschädigungspflicht zu entziehen (Urteil des BGer 2C_753/2013 vom 10. Mai 2014 E. 2.5). Es rechtfertigt sich daher, die Parteientschädigung im Sinne von Art. 64 Abs. 2 VwVG der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin 12 zu gleichen Teilen aufzuerlegen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde vom 2. Oktober 2017 wird gutgeheissen und Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung vom 20. August 2017 aufgehoben. Die

Vorinstanz wird angewiesen, der Beschwerdeführerin Einsicht in die im Abschlussbericht "PrSG-Stichprobe 2015" aufgeführten Produktbezeichnungen und Produktbilder der fünf mangelhaften Wickelkommoden zu gewähren.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

3.

Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin 12 werden verpflichtet, der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft eine Parteientschädigung von je Fr. 700.– zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin 8 (Gerichtsurkunde [ausschliesslich an die bezeichnete Zustelladresse])
- die Beschwerdegegnerin 12 (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin 13 (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin 16 (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Alexander Misic

Della Batliner

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: