

BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015

Bundesverwaltungsgericht, 2015-11-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-3829_2015

FR: TAF A-3829/2015 du 26 novembre 2015

IT: TAF A-3829/2015 del 26 novembre 2015

Regeste

Datenschutz

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG erlassen wurde. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

E. 1.2

Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin des angefochtenen Entscheides, mit welchem ihr Zugangsgesuch teilweise abgewiesen wurde, sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist.

E. 1.3

Die Beschwerde wurde im Übrigen frist- und formgerecht eingereicht (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG), weshalb darauf einzutreten ist.

E. 2

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

E. 3.1

Das am 1. Juli 2006 in Kraft getretene BGÖ bezweckt die Förderung der Transparenz über Auftrag, Organisation und Tätigkeit der Verwaltung (Art. 1 BGÖ). Durch die Schaffung

eines Rechtsanspruchs auf Zugang zu amtlichen Dokumenten wurde hinsichtlich der Verwaltungstätigkeit ein Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt hin zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt vollzogen (vgl. Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Das Prinzip soll Transparenz schaffen, damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden (vgl. zum Ganzen BGE 136 II 399 E. 2.1, 133 II 209 E. 2.1 und 2.3.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 6738/2014 vom 23. September 2015 E. 3, A 3621/2014 vom 2. September 2015 E. 4.1, A 700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 3 und A 1757/2014 vom 31. März 2015 E. 4.1, je m.w.H.).

E. 3.2

Grundsätzlich hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Damit wird jeder - natürlichen oder juristischen (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003 zum BGÖ, BBl 2003 2001) - Person ein generelles Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, über welche die Verwaltung verfügt, gewährt, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden müsste. Es obliegt entsprechend nicht mehr dem freien Ermessen der Behörden, ob sie Informationen oder Dokumente zugänglich machen wollen oder nicht. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist jedoch einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ) oder wenn ein Ausnahmefall gemäss Art. 8 BGÖ vorliegt (vgl. zum Ganzen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 4.1 und A 1784/2014 vom 30. April 2015 E. 6.1, je m.w.H.). Aufgrund des in Art. 6 Abs. 1 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Will die betroffene Behörde diesen einschränken, aufschieben oder verweigern, hat sie nachzuweisen, dass ein Ausnahmefall nach Art. 7 BGÖ erfüllt ist oder ein besonderer Fall von Art. 8 BGÖ vorliegt, welcher ausnahmsweise ein Abweichen vom Öffentlichkeitsprinzip erlaubt. Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs obliegt mithin der Behörde (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 3621/2014 vom 2. September 2015 E. 4.1 und A 6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 3.2, je m.w.H.). Die öffentlichen oder privaten Interessen, welche eine Geheimhaltung rechtfertigen können, müssen das (öffentliche) Interesse am Zugang bzw. an der Transparenz überwiegen. Das Gesetz nimmt die entsprechende Interessenabwägung selbst vorweg, indem es in Art. 7 f. BGÖ abschliessend die verschiedenen Fälle überwiegender öffentlicher oder privater Interessen aufzählt. Ist eine solche Voraussetzung erfüllt, muss der Zugang zu den amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, ohne dass im Einzelfall eine Interessenabwägung vorgenommen würde (vgl. Isabelle Häner, in: Maurer-Lambrou/Blehta [Hrsg.], Basler Kommentar zum DSG/BGÖ, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: BSK DSG/BGÖ], Art. 7 BGÖ N 46; Cottier/Schweizer/Widmer, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 2008, Art. 7 N 5; a.M. offenbar BGE 133 II 209 E. 2.3.3, allerdings ohne Auseinandersetzung mit Art. 7 Abs. 1 BGÖ). Die Wirksamkeit der Ausnahmeklauseln hängt einerseits davon ab, dass die Beeinträchtigung im Fall einer Offenlegung von einer gewissen Erheblichkeit sein muss, und andererseits, dass ein ernsthaftes Risiko bezüglich deren Eintritt besteht, mithin der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge und mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt. Wie

dies bei Einschränkungen von Grundrechten im Allgemeinen der Fall ist, müssen die Ausnahmeklauseln restriktiv ausgelegt werden. Deshalb ist es im Zweifelsfall angebracht, sich für den Zugang zu entscheiden (zum Ganzen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 4.2, A 1784/2014 vom 30. April 2015 E. 6.2.1 und A 590/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 9, je m.w.H.).

E. 3.3

Aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV, SR 101]) darf der Zugang allerdings nicht einfach verweigert werden, wenn ein verlangtes Dokument Informationen enthält, die nach dem Ausnahmekatalog von Art. 7 BGÖ nicht zugänglich sind. Vielmehr ist in diesem Fall ein eingeschränkter, das heisst teilweiser Zugang zu den Informationen im Dokument zu gewähren, welche nicht geheim zu halten sind (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 4.3 und A 1784/2014 vom 30. April 2015 E. 6.2.2, je m.w.H.).

E. 4

Zwischen den Parteien zu Recht nicht umstritten ist, dass vorliegend die Voraussetzungen betreffend den persönlichen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ) und sachlichen (Art. 3 f. BGÖ e contrario) Anwendungsbereich des BGÖ erfüllt sind und es sich bei den im Rahmen der Agroscope-Studie erhobenen Informationen, zu welchen die Beschwerdeführerin Zugang verlangt, um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 1 und 2 BGÖ handelt. Die Beschwerdeführerin hat demnach grundsätzlich Anspruch auf Zugang zu den genannten Angaben.

E. 5.1

Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können. Mit dieser Ausnahmebestimmung soll verhindert werden, dass mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips entsprechende Geheimnisse ausserhalb der Verwaltung stehenden Dritten offenbart werden müssen. Von der Ausnahmeklausel sollen jedoch nicht alle Geschäftsinformationen erfasst werden, über welche die Verwaltung verfügt, sondern nur die wesentlichen Daten, deren Kenntnissnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken und dazu führen würde, dass dem betroffenen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil genommen bzw. ein Wettbewerbsnachteil verschafft wird. Als Geheimnis wird dabei jede in Beziehung mit dem betroffenen Geheimnisträger stehende Tatsache qualifiziert, welche weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist (relative Unbekanntheit), an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat (objektives Geheimhaltungsinteresse) und welche der Geheimnisherr geheim halten will (subjektives Geheimhaltungsinteresse) (zum Ganzen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 3621/2014 vom 2. September 2015 E. 4.2.2, A 1592/2014 vom 22. Januar 2015 E. 5.4 und A 590/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 10.3, je m.w.H.). Ein pauschaler Verweis auf Geschäftsgeheimnisse genügt nicht; der Geheimnisherr bzw. die zuständige Behörde hat konkret und im Detail aufzuzeigen, inwiefern eine Information vom Geschäftsgeheimnis geschützt ist (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 3621/2014 vom 2. September 2015 E. 4.2.2; Urs Steimen, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 7 BGÖ N 8).

E. 5.2

Der Begriff des Geschäftsgeheimnisses - dessen Vorliegen die Vorinstanz geltend macht - wird auch in verschiedenen anderen Bundesgesetzen verwendet (vgl. etwa Art. 321a Abs. 4 und Art. 340 Abs. 2 des Obligationenrechts [OR, SR 220], Art. 6 des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb [UWG, SR 241], Art. 162 des Strafgesetzbuches [StGB, SR 311.0]). Grundsätzlich ist von einem einheitlichen Begriff auszugehen, wobei jeweils die Besonderheiten - namentlich die ratio legis - der jeweiligen Bestimmung bzw. des betroffenen Erlasses zu berücksichtigen sind. Als Geschäftsgeheimnisse kommen alle technischen, organisatorischen, kommerziellen und finanziellen Tatsachen des wirtschaftlichen Lebens in Frage, welche den geschäftlichen Erfolg des Geheimnisherrn beeinflussen könnten (vgl. BGE 141 IV 155 E. 4.2.1; Urteil des Bundesgerichts 4A_195/2010 vom 8. Juni 2010 E. 2.2; Häner, a.a.O., Art. 7 BGÖ N 36; Cottier/Schweizer/Widmer, a.a.O., Art. 7 N 43; Markus R. Frick, in: Hilty/Arpagaus [Hrsg.], Basler Kommentar zum UWG, 2013, Art. 6 N 17).

E. 6

Im vorliegenden Verfahren ist nicht strittig, dass die Informationen, zu welchen die Beschwerdeführerin Zugang verlangt, nicht öffentlich bekannt sind, in einer Beziehung zu den Geheimnisträgerinnen stehen und diese einen subjektiven Geheimhaltungswillen haben. Die Beschwerdeführerin bestreitet jedoch ein berechtigtes objektives Geheimhaltungsinteresse.

E. 6.1

Die Vorinstanz und der EDÖB machen im Wesentlichen geltend, in den Jahren 2009 und 2010 habe betreffend die Wirkstoffe Clothianidin, Thiacloprid und Thiamethoxam, zu deren Verkaufsmengenangaben die Beschwerdeführerin Zugang verlangt, jeweils nur ein Unternehmen über eine Bewilligung für die Herstellung von Pflanzenschutzmitteln verfügt. Daher könne anhand der auf der Website der Vorinstanz veröffentlichten Datenbank "Pflanzenschutzmittelverzeichnis" (< www.psa.blw.admin.ch >; abgerufen am 23.11.2015) leicht herausgefunden werden, welches Unternehmen für welchen Wirkstoff Inhaber der entsprechenden Bewilligung sei. Bei einer Bekanntgabe der Verkaufsmengenangaben sei mithin ein direkter Rückschluss auf die von den betroffenen Unternehmen verarbeiteten und verkauften Pflanzenschutzmittel möglich. Bei einer Offenlegung der verlangten Informationen müsse deshalb davon ausgegangen werden, dass dies den Markt beeinflusse und sich auf das Geschäftsgeheimnis der Unternehmen auswirke. In ihrer Vernehmlassung präzisiert die Vorinstanz, bei den Verkaufszahlen handle es sich um ein klassisches Geschäftsgeheimnis. Bei Bekanntgabe der Verkaufsmengen zweier aufeinanderfolgender Jahre könnten die Zahlen in Relation zueinander gesetzt werden, was Rückschlüsse auf das Einkaufs- und Verkaufsverhalten sowie auf Geschäftsstrategien ermöglichen würde. Dies wiederum könnte sich im Rahmen von Preisverhandlungen negativ auf die Bewilligungsinhaberinnen auswirken und würde - insbesondere wenn die Beschwerdeführerin auch für weitere Jahre Zugang zu den Verkaufsmengen verlangen würde - die Analyse von Absatzmöglichkeiten erlauben. Betroffen seien neben den Bewilligungsinhaberinnen überdies die Wirkstoffproduzentinnen. Durch den Zugang zu den einzelnen Verkaufszahlen würden sie die von ihren Konkurrentinnen gelieferten Wirkstoffmengen und Marktanteile erfahren, was ebenfalls Rückschlüsse auf Absatzmöglichkeiten in der Schweiz erlaube. Aufgrund der Veröffentlichung im Pflanzenschutzmittelverzeichnis seien die Konzentrationen der einzelnen Wirkstoffe in den unterschiedlichen Pflanzenschutzmitteln öffentlich bekannt. Würden der

Beschwerdeführerin und der Öffentlichkeit zusätzlich die Gesamtverkaufszahlen betreffend jeden einzelnen Wirkstoff mitgeteilt, seien durch das In-Relation-zueinander-setzen weitere Einblicke in interne Geschäftsvorgänge denkbar. Konkurrenzunternehmen würden anhand der veröffentlichten Verkaufszahlen und mit dem Wissen um die eigenen Verkaufsmengen Rückschlüsse auf die Geschäftsabläufe der betroffenen Bewilligungsinhaberinnen und Wirkstoffproduzentinnen ziehen und könnten ihre eigenen Unternehmensstrategien mit Hilfe dieser Kenntnisse anpassen, mithin einen wirtschaftlichen Nutzen daraus ziehen. Ein überwiegendes privates Interesse im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ sei aus diesen Gründen zu bejahen.

E. 6.2

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Kenntnisse über die Gesamtverkaufsmengen der einzelnen Wirkstoffe liessen keinen genauen Rückschluss auf die Gesamtverkaufsmengen von einzelnen Pflanzenschutzmitteln zu, weshalb das Risiko eines Schadens von vornherein als nicht ernsthaft erscheine. Einerseits stimmten Pflanzenschutzmittel und Wirkstoffe mengenmässig nicht überein. Andererseits würden die betroffenen Bewilligungsinhaberinnen mehrere Pflanzenschutzmittel mit jeweils unterschiedlichen Konzentrationen des jeweiligen Wirkstoffs vertreiben. Der wirtschaftliche Wert der Zugangsverweigerung bestehe vorliegend in der Vermeidung von Reputationsrisiken für die Bewilligungsinhaberinnen sowie in der Abwehr von politischen Vorstössen in Richtung Regulierung. Um den Erhalt von Wettbewerbsfähigkeit gehe es dagegen nicht. Wie auch der EDÖB in seiner Empfehlung vom 21. April 2015 ausgeführt habe, enthalte das BGÖ jedoch keine Ausnahmebestimmung, die den Schutz vor einer möglichen negativen Berichterstattung in den Medien als überwiegendes öffentliches Interesse regle. Diesfalls gehe es um den Schutz von Personendaten, für deren Bekanntgabe jedoch ein überwiegendes öffentliches Interesse - der angestrebte Bienenschutz, welcher zur Erhaltung von Tieren und Pflanzen beitrage - bestehe. Da ausser den jeweiligen Bewilligungsinhaberinnen kaum andere Pflanzenschutzmittelherstellerinnen in der Schweiz die Wirkstoffe Clothianidin, Thiacloprid und Thiamethoxam verwendeten, sei nicht ersichtlich, welchen wirtschaftlichen Nutzen die Information über die Gesamtverkaufsmengen dieser Wirkstoffe habe, umso mehr als es sich um Zahlen für die Jahre 2009 und 2010 handle. Die allgemeinen Geschäftszahlen hätten die betroffenen Unternehmen ohnehin offenzulegen. Mit einer Gutheissung des Zugangsgesuchs der Beschwerdeführerin würde deshalb die Wettbewerbsfähigkeit der Bewilligungsinhaberinnen nicht vermindert. Schliesslich würden die fraglichen Wirkstoffe Clothianidin, Thiacloprid und Thiamethoxam von den Bewilligungsinhaberinnen selbst hergestellt, weshalb es keine weiteren betroffenen Wirkstoffproduzentinnen gebe. Selbst wenn sich dies aber anders verhielte, liesse sich aufgrund der Gesamtverkaufsmenge eines Wirkstoffs nicht auf die von den einzelnen Konkurrenzunternehmen gelieferten Mengen des entsprechenden Wirkstoffs und damit deren Marktanteile schliessen.

E. 7.1

Verkaufsmengen sind betriebswirtschaftliche Kennzahlen und deshalb grundsätzlich geeignet, ein Geschäftsgeheimnis darzustellen. Ein Geschäftsgeheimnis im rechtlichen Sinn liegt indes nur vor, wenn der Geheimnisherr auch ein objektiv berechtigtes bzw. schutzwürdiges Interesse an der Geheimhaltung der entsprechenden Tatsachen hat (vgl. vorstehend E. 5.1; BGE 141 IV 155 E. 4.2.1; Urteile des Bundesgerichts 6B_56/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 5.3.1, nicht publiziert in BGE 141 IV 39, und 4C.69/2007 vom 21.

Juni 2007 E. 3.3.3).

E. 7.1.1

Die Angaben, zu welchen die Beschwerdeführerin Zugang verlangt, betreffen die Jahre 2009 und 2010. Dass sich aus diesen rund fünf Jahre alten Informationen etwas bezüglich des heutigen Geschäftsgangs der betroffenen Unternehmen ableiten lässt, ist unwahrscheinlich, zumal in der Zwischenzeit die Europäische Union ein zweijähriges Moratorium für zwei der drei vorliegend betroffenen Wirkstoffe - Clothianidin und Thiamethoxam - beschlossen hat (vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-457_de.htm >; abgerufen am 23.11.2015) und ein solches auch in der Schweiz zumindest thematisiert, wenn nicht sogar eingeführt worden ist (vgl. < www.blw.admin.ch/themen/00011/00075/01127/index.html >; < www.unibe.ch/aktuell/media_relations/medienmitteilungen/2015/medienmitteilungen_2015/zwei_neonikotinoide_schaedigen_bienenkoenigin_ginnen/index_ger.html >; < www.nzz.ch/wissenschaft/biologie/pestizide-schaedigen-bienenkoenigin-1.18629179 >; < www.nzz.ch/schweiz/insektizid-verbot-erst-ab-dezember-1.18084777 >; < www.tagesanzeiger.ch/wissen/natur/sind-bienen-nikotinsuechtig/story/18406973 >; alle abgerufen am 23.11.2015), weshalb sich die Marktlage seit 2009/2010 nicht unwesentlich verändert haben dürfte. Gemäss der Botschaft zum BGÖ sind denn bei der Auslegung der Ausnahmebestimmungen von Art. 7 BGÖ auch "insbesondere der Zeitablauf seit der Erstellung oder dem Empfang der Dokumente zu berücksichtigen" und dürften in der Regel "mit zunehmender zeitlicher Distanz weniger Gründe für eine Geheimhaltung gegeben sein" (BBl 2003 1978; vgl. ferner Cottier/Schweizer/Widmer, a.a.O., Art. 7 N 7). Zudem kann aufgrund der Verkaufsmengen bloss zweier aufeinanderfolgender Jahre noch nicht auf eine kontinuierliche Entwicklung der entsprechenden Kennzahlen geschlossen werden, weshalb sich aus den Angaben der Jahre 2009 und 2010 nicht die Verkaufszahlen der folgenden Jahre ableiten lassen. Dass die Beschwerdeführerin um Zugang zu den entsprechenden Informationen weiterer Jahre ersuchen könnte, ist vorliegend nicht relevant. Im Fall eines solchen Begehrens wäre die Rechtslage neu zu beurteilen, sofern die Vorinstanz überhaupt über die Verkaufsmengenangaben für weitere Jahre verfügt.

E. 7.1.2

Sodann ist ein Rückschluss von den Wirkstoffverkaufsmengen auf die Anzahl verkaufter Pflanzenschutzmittel wohl nicht möglich. Gemäss aktuellem Pflanzenschutzmittelverzeichnis (Stand 5. November 2015) gibt es heute betreffend die Insektizide Thiamethoxam und Thiacloprid diverse Produkte von mehreren verschiedenen Unternehmen, welche diese Wirkstoffe - in unterschiedlicher Dosierung - enthalten. Pflanzenschutzmittel mit Clothianidin werden zwar in der Schweiz nur von einem Unternehmen vertrieben, allerdings ebenfalls mit ungleicher Konzentration. Aufgrund des unterschiedlichen Wirkstoffanteils in den jeweils mehreren Pflanzenschutzmitteln pro Wirkstoff ist nicht nachvollziehbar, wie von den Gesamtverkaufsmengen der einzelnen Wirkstoffe auf die Anzahl der einzelnen verkauften Pflanzenschutzmittel geschlossen werden könnte. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Wirkstoffkonzentration in den einzelnen Pflanzenschutzmitteln dem Pflanzenschutzmittelverzeichnis entnommen werden kann, denn die Verteilung der Gesamtmenge des jeweiligen Wirkstoffs auf die einzelnen Pflanzenschutzmittel lässt sich daraus nicht ableiten. Dasselbe gilt für die Jahre 2009 und 2010, in welchen gemäss unbestritten gebliebener Darstellung der Vorinstanz jeweils bloss ein Unternehmen über eine Bewilligung zum Vertrieb von

Pflanzenschutzmitteln mit einem bestimmten Wirkstoff verfügte.

E. 7.1.3

Was den Schutz der Wirkstoffproduzentinnen anbelangt, geht aus den Akten nicht eindeutig hervor, ob 2009/2010 jeweils nur ein Unternehmen zur Herstellung und zum Vertrieb eines bestimmten Wirkstoffs in der Schweiz befugt war und ob die Wirkstoffe lediglich in Pflanzenschutzmitteln verwendet wurden. Gleiches gilt für die gegenwärtige Situation. Das Pflanzenschutzmittelverzeichnis gibt zwar für jedes einzelne Pflanzenschutzmittel Auskunft darüber, welches Unternehmen der Bewilligungsinhaber ist; betreffend Wirkstoff enthält es jedoch keine entsprechende Information. Entgegen den Ausführungen von EDÖB und Vorinstanz kann daher nicht "leicht herausgefunden werden, welches Unternehmen für welchen Wirkstoff Inhaber einer entsprechenden Bewilligung ist". Dies gilt auch für die Jahre 2009 und 2010, umso mehr als über das Pflanzenschutzmittelverzeichnis auf der Website der Vorinstanz nur aktuelle Daten - nicht aber diejenigen früherer Jahre - abrufbar sind, welche nicht notwendigerweise mit denjenigen von 2009/2010 übereinstimmen. Ob jeweils nur ein Unternehmen über eine Berechtigung zur Herstellung und zum Vertrieb eines Wirkstoffs in der Schweiz verfügt(e), kann allerdings offenbleiben. Träfe dies zu, bestünde von vornherein keine Konkurrenzsituation, welche zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führen könnte vgl. Cottier/Schweizer/Widmer, a.a.O., Art. 7 N 44). Würden die einzelnen Wirkstoffe dagegen von mehreren Unternehmen hergestellt und vertrieben, könnte von der blossen Angabe der Gesamtverkaufsmenge nicht auf die Anteile der einzelnen Herstellerinnen geschlossen werden, umso mehr als die verschiedenen Pflanzenschutzmittel unterschiedliche Wirkstoffkonzentrationen aufweisen. Sollte schliesslich ein einzelner Wirkstoff nur von zwei Unternehmen hergestellt werden, könnte bei einer Bekanntgabe der Gesamtverkaufsmenge zwar die jeweilige von der (einzigen) Konkurrentin produzierte Menge ermittelt werden. Diese Möglichkeit stünde aber beiden betroffenen Unternehmen offen, weshalb keine Marktverzerrung zu befürchten wäre.

E. 7.1.4

Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die Offenlegung der Verkaufsmengen der vom Zulassungsgesuch der Beschwerdeführerin betroffenen Wirkstoffe für 2009 und 2010 kaum Rückschlüsse auf die aktuelle geschäftliche Tätigkeit und den Geschäftsgang der Bewilligungsinhaberinnen erlauben dürfte. Es ist daher fraglich, ob die betroffenen Unternehmen überhaupt ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse haben und die Verkaufsmengen, zu welchen die Beschwerdeführerin Zugang verlangt, (noch) ein Geschäftsgeheimnis darstellen. Die Frage kann indes, wie sogleich zu zeigen ist, offengelassen werden.

E. 7.2

Selbst wenn nämlich die Veröffentlichung der Verkaufsmengen für 2009 und 2010 gewisse Rückschlüsse auf die aktuelle Geschäftstätigkeit zuliesse, ist nicht dargetan, dass dies für die betroffenen Bewilligungsinhaberinnen aller Voraussicht nach mit nicht unwesentlichen wirtschaftlichen Nachteilen verbunden wäre. Die beweisbelastete Vorinstanz bringt zwar allgemein vor, dass aufgrund der Offenlegung der Verkaufsmengen Rückschlüsse auf das Einkaufs- und Verkaufsverhalten sowie die Geschäftsabläufe der Bewilligungsinhaberinnen gezogen werden könnten, dass Einblicke in interne Geschäftsgänge denkbar wären oder dass Konkurrenzunternehmen mit diesem Wissen die eigene Unternehmensstrategie anpassen könnten. Sie zeigt jedoch nicht auf, welche wirtschaftlichen Schäden den

betroffenen Bewilligungsinhaberinnen damit konkret drohten. Solche sind denn auch nicht ersichtlich. Es kann nicht gesagt werden, die Bekanntgabe der von der Beschwerdeführerin verlangten Informationen könnte nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Marktverzerrungen und/oder Wettbewerbsvorteilen bei Konkurrenzunternehmen führen, welche die wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Bewilligungsinhaberinnen nicht unerheblich beeinträchtigen. Im Gegenteil: Dies ist, wie die vorstehenden Erwägungen gezeigt haben (vgl. E. 7.1), unwahrscheinlich. Es fehlt daher an einem ernsthaften Schadensrisiko, welches die Vorinstanz gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ zu einer Verweigerung des Zugangs berechtigen und verpflichten würde.

E. 7.3

Art. 7 Abs. 1 BGÖ enthält keine Ausnahmebestimmung, welche die Einschränkung des Zugangsrechts aufgrund eines drohenden Imageschadens vorsieht. Die Vorinstanz macht denn auch keine mit einer möglichen negativen Medienkampagne verbundenen Reputationsrisiken der Bewilligungsinhaberinnen geltend, weshalb nicht näher darauf einzugehen ist. Eine allfällige Rufschädigung dieser Insektizide und Pflanzenschutzmittel produzierenden Unternehmen, deren Namen bereits allgemein bekannt sind, dürfte ohnehin vielmehr mit der Herstellung und dem Vertrieb solcher Produkte an sich zusammenhängen, als mit den diesbezüglichen konkreten Verkaufsmengen.

E. 7.4

Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen und Dispositiv-Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung der Vorinstanz vom 18. Mai 2015 aufzuheben.

E. 8.1

Ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht bereits aufgrund eines Spezialtatbestandes von Art. 7 Abs. 1 BGÖ einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, hat die ersuchte Behörde dies zu tun, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen (Art. 7 Abs. 2 BGÖ). Sodann sind amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Zugangsgesuche, die sich auf amtliche Dokumente beziehen, welche nicht anonymisiert werden können, sind nach Art. 19 des Datenschutzgesetzes (DSG, SR 235.1) zu beurteilen (Art. 9 BGÖ). Art. 19 Abs. 1 bis DSG - Abs. 1 ist vorliegend nicht einschlägig - sieht vor, dass Bundesorgane im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen oder gestützt auf das BGÖ auch Personendaten bekannt geben dürfen, wenn diese im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen und an ihrer Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Die erstgenannte Voraussetzung ist bei Vorliegen eines amtlichen Dokuments grundsätzlich ohne Weiteres erfüllt (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ; BVGE 2013/50 E. 10.1, 2011/52 E. 7.1.1; Botschaft BGÖ, BBl 2003 2033 a.E.; Häner, a.a.O., Art. 9 BGÖ N 12). Keine Anonymisierungspflicht betreffend Personendaten im Sinne von Art. 9 Abs. 1 BGÖ besteht, wenn deren Veröffentlichung die Privatsphäre der betroffenen Person nicht beeinträchtigt (Ammann/Lang, in: Passadelis/Rosenthal/Thür, Datenschutzrecht, 2014, Rz. 25.62 3. Lemma; Alexandre Flückiger, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 2008, Art. 9 N 13; vgl. ferner Häner, a.a.O., Art. 7 BGÖ N 50). Ganz allgemein ist stets das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten (Art. 5 Abs. 2 BV).

E. 8.2

Die Gutheissung des Zugangsgesuchs der Beschwerdeführerin könnte allenfalls die Privatsphäre der von der Vorinstanz angehörten Bewilligungsinhaberinnen beeinträchtigen. Bei den Verkaufsmengen, deren Offenlegung die Beschwerdeführerin verlangt, handelt es sich sodann unzweifelhaft um Personendaten (vgl. Art. 3 Bst. a DSG; Botschaft BGÖ, BBl 2003 2016; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.1.1; Gabor P. Blechta, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 3 DSG N 7). Da die Vorinstanz das Zugangsgesuch jedoch bereits mit Hinweis auf das Bestehen eines Geschäftsgeheimnisses im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ abwies, prüfte sie nicht, ob vorliegend die Voraussetzungen für eine Zugangsverweigerung nach Art. 7 Abs. 2 und/ oder Art. 9 BGÖ gegeben sind.

E. 8.2.1

Es ist daher einerseits zu prüfen, ob die Gewährung des Zugangs die Privatsphäre der betroffenen Unternehmen mehr als nur geringfügig beeinträchtigen kann und ob eine solche Verletzung von deren privaten Interessen wahrscheinlich ist (vgl. BGE 133 II 209 E. 2.3.3 S. 215 und vorstehend E. 3.2) sowie - falls diese Frage bejaht wird - ob das öffentliche Interesse am Zugang ausnahmsweise überwiegt (Art. 7 Abs. 2 BGÖ). In diesem Zusammenhang können auch allenfalls vorhandene Reputationsrisiken für die betroffenen Unternehmen berücksichtigt werden.

E. 8.2.2

Die Beschwerdeführerin wusste bei Gesuchseinreichung offenbar bereits, welche Unternehmen in den Jahren 2009 und 2010 Bewilligungsinhaber für Pflanzenschutzmittel mit den Wirkstoffen Clothianidin, Thiacloprid und Thiamethoxam waren. Im Ergebnis bezieht sich das Zugangsgesuch dementsprechend auf Informationen (Verkaufsmengen), die bestimmte, der Gesuchstellerin und Beschwerdeführerin schon bekannte Personen betreffen. Eine Anonymisierung der verlangten Angaben (Art. 9 Abs. 1 BGÖ) ist deshalb vorliegend nicht möglich (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.1.1 und A 6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.1; Botschaft BGÖ, BBl 2003 2016). Ebenso wenig kann das Zugangsrecht im konkreten Fall eingeschränkt werden, ohne dass dies einer Verweigerung des Zugangs gleichkäme, bezieht sich das Gesuch der Beschwerdeführerin doch lediglich noch auf die Verkaufsmengen der einzelnen Wirkstoffe, das heisst die "nackten" Zahlen. Es ist daher andererseits eine Interessenabwägung nach Art. 19 Abs. 1bis DSG in Verbindung mit Art. 9 Abs. 2 BGÖ vorzunehmen. Den privaten Interessen der Pflanzenschutzmittel- und Wirkstoffherstellerinnen sind das öffentliche Interesse der Transparenz - welches dem BGÖ inhärent ist (vgl. Art. 1 BGÖ; Ammann/Lang, a.a.O., Rz. 25.76 mit Verweis auf BVGE 2011/52 E. 3) - sowie weitere mögliche öffentliche Interessen (vgl. etwa Art. 6 Abs. 2 der Verordnung vom 24. Mai 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31]) gegenüberzustellen.

E. 8.2.3

In beiden Fällen ist zu berücksichtigen, dass bei juristischen Personen naturgemäss weniger stark in die Privatsphäre eingegriffen werden kann, als dies bei natürlichen Personen möglich ist. Die Privatsphäre Dritter ist denn auch namentlich dann besonders betroffen, wenn es um besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSG oder um Persönlichkeitsprofile nach Art. 3 Bst. d DSG geht (Häner, a.a.O., Art. 7 BGÖ N 53); die Güterabwägung dürfte in solchen Fällen eher zugunsten der Privatsphäre Dritter

ausfallen (BVGE 2014/42 E. 7.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 590/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 10.6.2.1, je m.w.H.; Jennifer Ehrensperger, in: BSK DSG/ BGÖ, Art. 19 DSG N 46). Mit Ausnahme des vorliegend wohl nicht einschlägigen Art. 3 Bst. c Ziff. 4 DSG sind diese Bestimmungen auf juristische Personen jedoch grundsätzlich nicht anwendbar (Blechta, a.a.O., Art. 3 DSG N 22; Botschaft des Bundesrates vom 23. März 1988 zum DSG, BBl 1988 II 446).

E. 8.3

Eine Abgrenzung von Art. 7 Abs. 2 BGÖ und Art. 19 Abs. 1bis Bst. b DSG ist schwierig. Zur Frage, in welchem Verhältnis zueinander die Bestimmungen des BGÖ und des DSG stehen, lässt sich dem Gesetz und den Materialien unmittelbar nichts entnehmen. Sowohl Art. 7 Abs. 2 BGÖ als auch Art. 19 Abs. 1bis DSG nehmen die grundrechtlichen Anliegen des Schutzes der Privatsphäre auf. Zudem fordern beide Bestimmungen eine Interessenabwägung. Bei der Bekanntgabe von Personendaten ist daher stets eine Abwägung der sich entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen vorzunehmen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.3; Häner, a.a.O., Art. 7 BGÖ N 53, 55). Hat eine Güterabwägung bereits im Rahmen von Art. 7 Abs. 2 BGÖ stattgefunden, kommt dieser mithin bei Art. 19 Abs. 1bis DSG keine selbständige Bedeutung mehr zu (Ehrensperger, a.a.O., Art. 19 DSG N 46; Häner, a.a.O., Art. 9 BGÖ N 14; vgl. ferner BVGE 2013/50 E. 9 und 10 sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 5489/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 7).

E. 8.4

Die Beschwerdeinstanz entscheidet in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Bei der Wahl zwischen diesen beiden Entscheidarten steht dem Gericht ein weiter Ermessensspielraum zu. Liegen sachliche Gründe für eine Rückweisung vor, ist diese regelmässig mit dem Untersuchungsgrundsatz und dem Prinzip eines einfachen und raschen Verfahrens vereinbar. Zur Rückweisung führt insbesondere eine mangelhafte Abklärung des Sachverhalts durch die Vorinstanz, die ohne eine aufwendigere Beweiserhebung nicht behoben werden kann. Die Vorinstanz ist mit den tatsächlichen Verhältnissen besser vertraut und darum im Allgemeinen besser in der Lage, die erforderlichen Abklärungen durchzuführen. Zudem bleibt der betroffenen Partei in diesem Fall der gesetzlich vorgesehene Instanzenzug erhalten (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 5060/2014 vom 18. Juni 2015 E. 6.1 und A 1063/2014 vom 25. März 2015 E. 3.6, je m.w.H.). Dem Bundesverwaltungsgericht ist es vorliegend nicht möglich, die Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang und dem privaten Interesse an dessen Verweigerung aufgrund der vorhandenen Akten selbst abschliessend vorzunehmen. Die Verfahrensbeteiligten haben sich insbesondere nicht eingehend zu den einschlägigen Rechtsgrundlagen (Art. 7 Abs. 2 BGÖ sowie Art. 19 Abs. 1bis DSG i.V.m. Art. 9 Abs. 2 BGÖ) geäußert und es ist unklar, ob die betroffenen Unternehmen (auch) dazu im Sinne von Art. 11 BGÖ angehört wurden. Betreffend den Wirkstoff Fipronil hat die Vorinstanz überdies - der Empfehlung des EDÖB folgend - das Zugangsgesuch gutgeheissen, mithin ein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang bejaht, nachdem sie das Vorliegen eines Geschäftsgeheimnisses im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ verneint hatte. Die Angelegenheit ist daher an die Vorinstanz zurückzuweisen und diese hat - unter Berücksichtigung der vorangehenden Erwägungen - darüber zu befinden, ob der Zugang der Beschwerdeführerin zu den verlangten Verkaufsmengenangaben gestützt auf Art. 7

Abs. 2 bzw. Art. 9 BGÖ einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern ist.

E. 9

Die Verfahrenskosten sind in der Regel der unterliegenden Partei aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Im Falle einer Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz mit offenem Verfahrensausgang gilt nach konstanter Rechtsprechung die beschwerdeführende Partei als obsiegend (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 6738/2014 vom 23. September 2015 E. 6.1 und A 1063/2014 vom 25. März 2015 E. 5, je m.w.H.). Der Beschwerdeführer sind daher keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Die Vorinstanz ist von vornherein nicht kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer ist eine angemessene Parteientschädigung (inkl. Auslagen und allfälligem Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE). Sie ist vom Gericht aufgrund der Akten festzusetzen, nachdem die Beschwerdeführer bzw. ihre Rechtsvertretung keine Kostennote eingereicht hat (Art. 14 Abs. 2 VGKE), und der Vorinstanz zur Bezahlung aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.