

BVGer A-4618/2024 vom 26. Juni 2024

Bundesverwaltungsgericht, 2024-06-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-4618_2024_d20240626

FR: TAF A-4618/2024 du 26 juin 2024

IT: TAF A-4618/2024 del 26 giugno 2024

Regeste

Öffentlichkeitsprinzip | Öffentlichkeitsprinzip; Verfügung vom 26. Juni 2024

Erwägungen

E. 1.1

Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 1.2

Der Beschwerdeführer ist als Adressat der angefochtenen Verfügung, mit welcher ihm der ersuchte Zugang zu einer Liste sämtlicher in der Schweiz registrierter Firmennamen, ihrer entsprechenden UID (falls verfügbar) und ihrem entsprechenden NOGA-Code, vollumfänglich verweigert wurde, ohne Weiteres zur Beschwerde berechtigt (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). In Bezug auf den Streitgegenstand kann auf die detaillierten Ausführungen im ersten Rechtsgang verwiesen werden (Urteil des BVGer A-4708/2022 vom 29. Februar 2024 E. 1.3).

E. 1.3

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

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (vgl. Art. 49 VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Sind technische Fragen zu beurteilen oder hat die Vorinstanz gestützt auf die eigene Fachkompetenz oder der ihr vom Gesetzgeber beigegebenen Fachbehörden entschieden, auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht bei der Ermessensüberprüfung jedoch eine gewisse Zurückhaltung. Dies setzt voraus, dass im konkreten Fall der Sachverhalt vollständig und richtig abgeklärt worden ist, die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die Vorinstanz die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat (vgl. BGE 142 II 451 E. 4.5.1 m.w.H.; Urteil des BVGer A-5256/2021 vom 10. Oktober 2023 E. 2).

E. 3.1

Die Vorinstanz berief sich in der angefochtenen Verfügung u.a. auf Art. 10 Abs. 3 und Art. 14 Abs. 1 des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992 (BStatG, SR 431.01), die als Spezialbestimmungen im Sinne von Art. 4 BGÖ vorbehalten seien. Zudem existiere keine vollständige Liste aller Unternehmen, die bekanntgegeben werden könne. Die vorliegende Anfrage zielle jedoch auf die Bekanntgabe des ganzen Registers ab, was ganz abgesehen von den massgebenden rechtlichen Bestimmungen, nicht dem Verhältnismässigkeitsprinzip entspreche.

E. 3.2

Der Beschwerdeführer bringt vor, das Bundesverwaltungsgericht sei im Verfahren A-4708/2022 nach einer Auslegung (von Art. 14 BstatG) zum Schluss gekommen, dass die verlangte Liste mit Firmennamen und deren UID und NOGA-Codes aus dem Betriebs- und Unternehmensregister (BUR) nicht über eine Spezialnorm gemäss Art. 4 BGÖ vom Öffentlichkeitsgesetz ausgenommen sei. Ungeachtet dieses Entscheides, den die Vorinstanz im Grundsatz mit der Nichtanfechtung eigentlich akzeptiert habe, berufe sich die Vorinstanz nun in der Neubeurteilung immer noch ausschliesslich darauf. Des Weiteren habe das Bundesverwaltungsgericht die privaten und öffentlichen Interessen als unzureichend geklärt erachtet und bei der Rückweisung verbindlich eine detaillierte Interessensabwägung gemäss Art. 6 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 24. Mai 2006 (Öffentlichkeitsverordnung; VBGÖ, SR 152.31) verlangt. In der Neubeurteilung finde sich allerdings immer noch keine Abklärung der privaten Interessen, also keine Äusserung zu den Auswirkungen der Bekanntgabe der UID und der NOGA-Codes auf die betroffenen juristischen Personen. Lediglich beim Aufwand äussere sich die Vorinstanz überraschend in der Korrespondenz vom 1. Mai 2024, dass die ersuchte Liste – dem hochgehaltenen Statistikgeheimnis zum Trotz – gegen eine Gebühr erhältlich sei. Seien die Daten sowieso gegen eine Gebühr erhältlich, sei die Frage nach dem Zugang entgegenstehenden privaten Interessen indirekt auch beantwortet. Es lägen keine vor. Leider äussere sich die Vorinstanz trotz des Hinweises im Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts, dass fiskalische Interessen als öffentliche Interessen hinter den gewichtigen Interessen der Transparenz zurückzutreten hätten, wieder nicht substantiiert dazu. Mit der Tatsache, dass die Daten der verlangten Liste grundsätzlich über eine elektronische Schnittstelle erhältlich seien und entsprechende Infrastruktur für den Datenzugang beim BUR vorhanden sei, bestätige sich die Annahme, dass es sich bei der Liste um ein virtuelles Dokument gemäss Art. 5 Abs 2 BGÖ handle, das über einen

A-4618/2024 Seite 6 einfachen elektronischen Vorgang (entsprechende Abfrage des BUR über diese Schnittstelle) erstellt werden könne. Es dürfe auch vermutet werden, dass dies innerhalb der acht Stunden möglich sei, welche gemäss Art 14 Abs. 1 VBGÖ gebührenfrei seien.

E. 3.3

Die Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung an ihren Ausführungen im ersten Rechtsgang sowie in der angefochtenen Verfügung fest. Sie habe in korrekter Auslegung der gesetzlichen Grundlagen die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips gemäss Artikel 4 BGÖ verneint. Der Beschwerdeführer könne die Daten gemäss dem BStatG und der Verordnung über das Betriebs- und Unternehmensregister vom 30. Juni 1993 (BURV, SR

431.903) gegen eine Gebühr erhalten.

E. 4

Zu prüfen ist, in welchen Punkten eine Bindungswirkung durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts im ersten Rechtsgang besteht.

E. 4.1

Hebt die Beschwerdeinstanz einen angefochtenen Entscheid auf und weist sie die Sache mit zwingenden Anweisungen zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurück, so wird das Verfahren bezüglich der in den Erwägungen behandelten Punkte abgeschlossen und die Vorinstanz hat diese ihrem neuen Entscheid zugrunde zu legen. Wird der neue Entscheid der unteren Instanz wiederum an die Beschwerdeinstanz weitergezogen, so ist diese selbst an ihre früheren Erwägungen gebunden und eine freie Überprüfung ist ihr nur noch möglich betreffend jene Punkte, die im Rückweisungsentscheid nicht entschieden wurden, oder bei Vorliegen neuer Sachumstände (BVGE 2016/13 E. 1.3.4 m.H.). Die Missachtung der Vorgaben des Rückweisungsentscheids stellt Willkür sowie eine materielle Rechtsverweigerung dar und führt bei Anfechtung des neuen Entscheids zu dessen Aufhebung (Urteil des BGer 2C_131/2021 vom 15. Februar 2023 E. 4.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI/BUNDI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 4. Aufl. 2025, Rz. 1158).

E. 4.2

Das Bundesverwaltungsgericht erwog im ersten Rechtsgang (Urteil A-4708/2022 vom 29. Februar 2024), dass bei der verlangten Liste von einem amtlichen Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ auszugehen sei (vgl. E. 4.1). Weiter hielt es fest, dass sich als Gesamtauslegungsergebnis für die fragliche Liste Folgendes ergebe: Der Wortlaut von Art. 14 BStatG sei nicht klar. Die historische, die systematische sowie teleologische Auslegung sprächen i.V.m. Art. 10 Abs. 3 BStatG gegen eine Abstützung auf Art. 14 BStatG als Spezialnorm im Sinne von Art. 4 Bst. a und

A-4618/2024 Seite 7 Bst. b BGÖ für die fragliche Liste. Die Regelung auf Verordnungsstufe im BURV reiche für eine Spezialnorm unbestrittenermassen nicht aus. Somit liege zumindest für die verlangte Liste keine dem Öffentlichkeitsgesetz vorgehende Spezialnorm vor. Ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ werde von der Vorinstanz nicht geltend gemacht und sei auch nicht ersichtlich, zumal nicht der Zugang zu allen Daten im BUR verlangt werde (vgl. E. 6.6). Sodann führte es (gestützt auf Art. 7 Abs. 2 BGÖ als auch Art. 19 Abs. 1bis des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992; AS 1993 1945) aus, dass die Vorinstanz nicht näher geprüft bzw. dargelegt habe, welche privaten und öffentlichen Interessen vorlägen bzw. ob das öffentliche Interesse an der Einsicht überwiege und der Zugang zu den betroffenen Daten sich als verhältnismässig erweisen würde (vgl. E. 7.8). Weiter hielt das Bundesverwaltungsgericht fest, dass die Vorinstanz sich nicht zu den Auswirkungen der Bekanntgabe der UID und der NOGA-Codes auf die betroffenen juristischen Personen geäußert habe. Ebenso fehle eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Aufwand, den der Zugang verursachen würde. Die Angelegenheit sei in dieser Hinsicht zur weiteren Prüfung und zu neuem Entscheid zurückzuweisen (vgl. E. 8.2).

E. 4.3

Als Zwischenergebnis steht fest, dass das Bundesverwaltungsgericht bereits darüber entschieden hat, dass es sich bei der Liste um ein amtliches Dokument handelt und dass keine dem Öffentlichkeitsgesetz vorgehende Spezialnorm vorliegt. Zudem hat es festgehalten, dass eine Interessenabwägung (zwischen dem öffentlichen Interesse an der Zugangsge- währung und dem Schutz der Privatsphäre der von der Datenbekanntgabe betroffenen juristischen Personen) durchzuführen ist und eine Ausein- dersetzung mit dem Aufwand fehlt. Dass sich die Umstände seit dem ers- ten Rechtsgang wesentlich geändert hätten, ist weder ersichtlich noch wird dies geltend gemacht. Somit sind die Vorinstanz sowie das Bundesverwal- tungsgericht an diese Feststellungen gebunden.

E. 4.4

Vorliegend hat die Vorinstanz einzig sinngemäss das Vorhandensein eines amtlichen Dokuments angezweifelt und sich zu den Spezialbestim- mungen im Sinne von Art. 4 Bst. a und b BGÖ geäußert. Die Vorinstanz liess unbeachtet, dass sie in diesen Punkten an den Rückweisungsent- scheid gebunden war. Sodann äusserte sie sich nicht zur geforderten Inte- ressensabwägung. Vielmehr führte sie – obschon das Urteil im ersten Rechtsgang vom unmissverständlichen Gegenteil ausging – aus, dass eine Prüfung der Auswirkungen der Bekanntgabe der UID und der NOGA- Codes auf die betroffenen juristischen Personen nicht angezeigt sei, da

A-4618/2024 Seite 8 sich eine Bekanntgabe auf die Bedingungen in den erwähnten Gesetzen und Verordnungen stütze. Auch zum Aufwand, den der Zugang verursa- chen würde, finden sich keine Bemerkungen. Mit anderen Worten folgte die Vorinstanz dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts nicht. Dies geht – angesichts der erwähnten Bindungswirkung – nicht an und stellt eine ma- terielle Rechtsverweigerung dar (vgl. E. 4.1 hiervor). Aus diesem Grund er- weist sich die angefochtene Verfügung als bundesrechtswidrig und ist auf- zuheben.

E. 5.1

Hebt das Bundesverwaltungsgericht eine Verfügung auf, entscheidet es in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Als reformato- risches Rechtsmittel gestattet die Beschwerde der Rechtsmittelinstanz, über die Kassation hinaus in der Sache selbst abschliessend zu entschei- den, also das streitige Rechtsverhältnis zu regeln. Damit wird prozessöko- nomisch das Verfahren abgekürzt, indem sich nicht nochmals die Vorinstanz und allenfalls erneut die Rechtsmittelinstanz mit der Sache be- fassen müssen. Wenn es um Fragen geht, die besondere Sachkenntnis erfordern, oder wenn weitere Tatsachen festzustellen sind, ist es jedoch in der Regel nicht Sache des Bundesverwaltungsgerichts, als erste Instanz in einem Fachbereich zu entscheiden, in dem ein erheblicher Beurteilungs- spielraum der fachkundigeren Vorinstanz zu respektieren ist (vgl. E. 2 hier- vor).

E. 5.2

Nach dem Gesagten wäre ein Entscheid in der Sache angezeigt, wenn die Sache nach Aufhebung der angefochtenen Verfügung als offenkundig spruchreif erschiene. Es kann diesbezüglich auf die einschlägige Erwä- gung im Urteil des ersten Rechtsgangs verwiesen werden (vgl. Urteil des BVGer A-4708/2022 vom 29. Februar 2024 E. 8.2), wonach dies nicht der Fall ist. Daran vermögen auch die Vorbringen des Beschwerdeführers nichts zu ändern. Zwar deutet die Bekanntgabe von Daten nach der BURV gegen Gebühr darauf hin, dass nach Ansicht der Vorinstanz keine entge- genstehenden Interessen vorliegen. Eine

abschliessende Klärung durch die Vorinstanz liegt jedoch nicht vor. Die Angelegenheit ist daher erneut zur weiteren Prüfung und zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E. 5.3

Anzumerken bleibt aus prozessökonomischen Gründen Folgendes: Zur Frage, ob die Vorinstanz die betroffenen juristischen Personen

A-4618/2024 Seite 9 anzuhören hätte, sofern bzw. insoweit sie den Zugang gewährt, kann ebenfalls auf das Urteil im ersten Rechtsgang verwiesen werden (vgl. Urteil des BVGer A-4708/2022 vom 29. Februar 2024 E. 8.3).

E. 6

Zu befinden bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens.

E. 6.1

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten zu tragen haben die Vorinstanz sowie beschwerdeführende und unterliegende Bundesbehörden (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Die Rückweisung einer Sache an die Vorinstanz zur neuen Entscheidung mit noch offenem Ausgang des Verfahrens gilt praxisgemäss als vollständiges Obsiegen der Beschwerde führenden Partei (vgl. Urteil des BVGer A-3484/2018 vom

E. 6.2

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 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173.320.2]). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (Art. 8 ff. VGKE). Der Beschwerdeführer ist nicht anwaltlich vertreten. Für die Zuspreehung einer Parteientschädigung besteht daher mangels anwaltlicher Vertretung bzw. entstandener notwendiger und verhältnismässig hoher Kosten von vornherein kein Anlass (vgl. MICHAEL BEUSCH, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl. 2019, Rz. 12 ff. zu Art. 64 VwVG). (Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite).

A-4618/2024 Seite 10

E. 7

September 2021 E. 38.2 m.H.). Entsprechend dem Ausgang des Beschwerdeverfahrens gilt der Beschwerdeführer als obsiegend und es sind ihm aus diesem Grund keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Der von ihm in der Höhe von Fr. 1'500.– geleistete Kostenvorschuss ist ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Ebenfalls keine Verfahrenskosten trägt die Vorinstanz.

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