

BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017

Bundesverwaltungsgericht, 2017-10-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-6755_2016

FR: TAF A-6755/2016 du 23 octobre 2017

IT: TAF A-6755/2016 del 23 ottobre 2017

Regeste

Öffentlichkeitsprinzip

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Die angefochtene Verfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt und stammt von einer Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG; eine Ausnahme im erwähnten Sinn liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 16 Abs. 1 BGÖ, der auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege verweist).

E. 1.2

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG). Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz 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 Beschwerdeführerinnen haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind mit ihrem Anliegen nicht durchgedrungen. Sie sind als Adressatinnen der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert sind.

E. 1.3

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

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechterheblichen 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).

E. 3.1.1

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten richtet sich grundsätzlich nach dem Öffentlichkeitsgesetz. Dieses bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ), 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 (BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2011/52 E. 3; statt vieler aus der neueren Praxis: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-7235/2015 vom 30. Juni 2016 E. 3.1). Zu diesem Zweck statuiert das Öffentlichkeitsgesetz das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt und gewährt in seinem persönlichen und sachlichen Geltungsbereich (vgl. Art. 2 und 3 BGÖ) einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ; vgl. BGE 136 II 399 E. 2.1 m.H.; Mahon/Gonin, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 2008 [nachfolgend: SHK BGÖ], Art. 6 N 11 ff.). Der Öffentlichkeitsgrundsatz bildet überdies eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden. Das Transparenzgebot trägt zudem zur Verwirklichung der Informationsfreiheit (Art. 16 der Bundesverfassung [BV, SR 101]) sowie zur Verwaltungsmodernisierung bei. Es bildet bis zu einem gewissen Grad das Gegenstück zur verfassungsrechtlichen Pflicht des Bundesrates nach Art. 180 Abs. 2 BV zu rechtzeitiger und umfassender Information der Öffentlichkeit über seine Tätigkeit, soweit dem nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Soweit wie hier die Medien Zugang zu behördlichen Informationen suchen, um sie später zu verarbeiten und zu verbreiten, dient das Transparenzgebot schliesslich zumindest indirekt auch der Verwirklichung der Medienfreiheit (Art. 17 BV; zum Ganzen BGE 142 II 313 E. 3.1; Urteile des Bundesgerichts [BGer] 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 2.1 und 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.2, je m.w.H.).

E. 3.1.2

Was den Zugang zu Umweltinformationen anbelangt, trat am 1. Juni 2014 für die Schweiz das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention, SR 0.814.07, nachfolgend: AK) in Kraft, welches u.a. den Zugang zu Umweltinformationen zum Gegenstand hat und die Vertragsparteien verpflichtet, diesen sicherzustellen (Art. 4 Abs. 1 AK). Der Begriff der "Informationen über die Umwelt" wird in Art. 2 Abs. 3 AK präzisiert. Darunter fallen unter anderem sämtliche Informationen über Faktoren wie Stoffe, Lärm, Energie sowie Tätigkeiten oder Massnahmen, die sich auf den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen auswirken oder wahrscheinlich auswirken. Das eidgenössische Parlament hat im Rahmen der Genehmigung der Aarhus-Konvention das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG, SR 814.01) angepasst und einen neuen Abs. 8 in Art. 7 USG eingefügt, welcher den Begriff "Umweltinformationen" definiert als "Informationen im Bereich dieses Gesetzes und im Bereich der Gesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, den Schutz vor Naturgefahren, die Walderhaltung, die Jagd, die Fischerei, die Gentechnik sowie den Klimaschutz". Sodann wurde ein neues 4. Kapitel "Umweltinformationen" in den 1. Titel eingefügt, wobei Art. 10g Abs. 2 USG für das Einsichtsrecht in amtliche Dokumente von Bundesbehörden,

welche Umweltinformationen sowie Informationen im Bereich der Energievorschriften, die sich auch auf die Umwelt beziehen, enthalten, auf das BGÖ verweist.

E. 3.1.3

Streitgegenstand ist vorliegend der Zugang zu den Vollzugsresultaten des Jahres 2014 betreffend die CO₂-Emissionsvorschriften für Personenwagen. Gemäss Art. 1 des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz, SR 641.71) bezweckt dieses die Verminderung von Treibhausgasemissionen, insbesondere CO₂-Emissionen, die auf die energetische Nutzung von fossilen Energieträgern zurückzuführen sind, mit dem Ziel, einen Beitrag zu leisten, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als 2 Grad Celsius zu beschränken. Als Massnahme zur Erreichung dieses Reduktionsziels wird u.a. bei Personenwagen jährlich für jeden Importeur oder Hersteller bzw. jede Emissionsgemeinschaft eine individuelle Zielvorgabe für die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der erstmals in Verkehr gesetzten Personenwagen (Personenwagenflotte) festgelegt. Bei Überschreitung der individuellen Zielvorgabe wird eine Sanktion fällig (vgl. Art. 10 - 13 CO₂-Gesetz). Das CO₂-Gesetz ist Teil der Schweizer Klimapolitik (vgl. Botschaft des Bundesrates über die Schweizer Klimapolitik nach 2012 vom 26. August 2009, BBl 2009 7433 ff.). Die Vollzugsresultate betreffend die CO₂-Emissionsvorschriften für Personenwagen stellen somit Informationen im Bereich des Klimaschutzes und damit Umweltinformationen im Sinne von Art. 2 Abs. 3 AK und Art. 7 Abs. 8 USG dar. Nebst dem Umweltschutzgesetz, das in Art. 10g Abs. 2 für das Einsichtsrecht in amtliche Dokumente von Bundesbehörden, welche Umweltinformationen sowie Informationen im Bereich der Energievorschriften, die sich auch auf die Umwelt beziehen, enthalten, auf das BGÖ verweist, ist vorliegend somit auch die Aarhus-Konvention grundsätzlich einschlägig.

E. 3.1.4

In BVGE 2016/9 hat sich das Bundesverwaltungsgericht ausführlich mit der innerstaatlichen Umsetzung der Aarhus-Konvention und dem Verhältnis zwischen dieser und dem schweizerischen Recht auseinandergesetzt und ist dabei zum Schluss gelangt, dass das schweizerische Recht und der im Öffentlichkeitsgesetz geregelte Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten den Anforderungen der Aarhus-Konvention grundsätzlich entspreche bzw. konventionskonform auszulegen sei (E. 7.5.4.3 des Urteils). Damit ist vorliegend der Zugang zu den vom Beschwerdegegner verlangten Vollzugsresultaten nach BGÖ zu prüfen, wobei dieses allenfalls in Sinne der Aarhus-Konvention auszulegen ist.

E. 3.2

Wie erwähnt verleiht das Öffentlichkeitsgesetz in seinem persönlichen und sachlichen Geltungsbereich (vgl. Art. 2 und 3 BGÖ) jeder Person, die amtliche Dokumente einsehen möchte, einen subjektiven, individuellen Anspruch hierauf, welchen sie gegebenenfalls gerichtlich durchsetzen kann. Als amtliches Dokument gilt dabei jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz der Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Art. 5 Abs. 1 BGÖ). Aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips, wie es in Art. 6 Abs. 1 BGÖ verankert ist, besteht die Vermutung zu Gunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Es liegt somit seit Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes nicht mehr im freien Ermessen der Behörde, ob sie Informationen und amtliche Dokumente zugänglich machen will oder nicht (BGE 142 II 324 E. 3.4 und 142 II 340 E. 2.2). Das

Öffentlichkeitsprinzip gilt allerdings nicht absolut. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ) oder wenn ein Ausnahmefall gemäss Art. 8 BGÖ vorliegt (vgl. BGE 136 II 399 E. 2). Vorbehalten sind zudem spezialgesetzliche Bestimmungen, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen (Art. 4 BGÖ). Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs obliegt der Behörde (BGE 142 II 324 E. 3.4). Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren (vgl. zum Ganzen Urteile des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 3.2, A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 3 und A-7235/2015 vom 30. Juni 2016 E. 3.1, je m.w.H.).

E. 3.3

Vorliegend ist zu Recht unbestritten, dass es sich bei den Vollzugsresultaten des Jahres 2014 betreffend die CO₂-Emissionsvorschriften für Personenwagen, zu welchen die Vorinstanz dem Beschwerdegegner Zugang gewähren möchte, um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ handelt. Dieses fällt auch nicht unter den Ausnahmekatalog in Art. 3 BGÖ. Insbesondere betrifft das amtliche Dokument kein Strafverfahren, weshalb Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ nicht einschlägig ist. Der nach Art. 13 CO₂-Gesetz zu bezahlende Betrag bei Überschreitung der individuellen Zielvorgabe stellt keine strafrechtliche Sanktion dar, sondern eine Lenkungsabgabe, zumal dadurch die Fahrzeug-Importeure veranlasst werden sollen, vermehrt emissionsarme Modelle einzuführen (vgl. Botschaft des Bundesrates über die Schweizer Klimapolitik nach 2012 vom 26. August 2009, BBl 2009 7476; Medienmitteilung des Bundesrates vom 16.12.2011, < <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-42730.html> >, abgerufen am 5. Oktober 2017). Da die Vorinstanz zudem Teil der Bundesverwaltung ist, fällt der vorliegende Sachverhalt in den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des BGÖ.

E. 3.4

Der Beschwerdegegner hat demnach grundsätzlich Anspruch auf Zugang zu den streitgegenständlichen Informationen. Es gilt daher zu prüfen (nachfolgend E. 5 ff.), ob dieser Zugang - wie von den Beschwerdeführerinnen geltend gemacht - einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern ist, wobei die objektive Beweislast hierfür den sich dem freien Zugang widsetzenden Beschwerdeführerinnen obliegt. Vorab (nachfolgend E. 4) ist jedoch auf die formellen Rügen der Beschwerdeführerinnen betreffend Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehörs einzugehen.

E. 4.1.1

Die Beschwerdeführerinnen rügen, sie hätten im Verfahren vor der Vorinstanz einzig eine Stellungnahme zur ersten Anfrage einreichen können. In der Folge sei ihnen jedoch keine Gelegenheit gegeben worden, ihre Argumente darzulegen und zu substantiieren. Nach Stellung des Schlichtungsantrages beim EDÖB habe dieser am 28. Juni 2016 mitgeteilt, dass er ein Schlichtungsverfahren eröffnen werde. Am 9. September 2016 sei dann ohne Weiteres die Empfehlung nach Art. 14 BGÖ ergangen. Der EDÖB habe keine Schlichtungsverhandlung durchgeführt und sie hätten keine Gelegenheit erhalten, ihren Standpunkt detailliert darzulegen. Nach Erhalt der Empfehlung des EDÖB hätten sie bei der Vorinstanz mit Schreiben vom 19. September 2016 eine Verfügung verlangt. Bereits darin hätten sie eine Gehörsverweigerung moniert. Aber auch die Vorinstanz habe umgehend die

Verfügung erlassen, ohne sie anzuhören.

E. 4.1.2

Die Vorinstanz hält dagegen, dass das Öffentlichkeitsgesetz den Anspruch auf rechtliches Gehör mit der Vorschrift von Art. 11 BGÖ berücksichtige. Die von einem Gesuch betroffenen Dritten könnten in diesem Rahmen Stellung nehmen. Das Schlichtungsverfahren sei informeller Natur und sehe weder einen formellen Schriftenwechsel noch eine zwingende Schlichtungsverhandlung vor. Die Beschwerdeführerinnen hätten mehrfach Gelegenheit zur Stellungnahme gehabt. Im Rahmen der Anhörung nach Art. 11 BGÖ hätten sie davon auch Gebrauch gemacht. Dass sie weder beim Antrag auf ein Schlichtungsverfahren beim EDÖB noch beim Verlangen einer Verfügung nach Art. 15 BGÖ von ihrem Recht zur Stellungnahme Gebrauch gemacht hätten, sei diesen selbst zuzuschreiben. Die mit der Beschwerde vorgebrachten Argumente würden sodann auch nicht über die im Rahmen des Schlichtungsverfahrens behandelten Argumente hinausgehen.

E. 4.1.3.1

Der in Art. 29 Abs. 2 BV garantierte und in den Art. 26 - 33 VwVG konkretisierte Grundsatz des rechtlichen Gehörs umfasst alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (vgl. BGE 135 II 286 E. 5.1; BVGE 2009/35 E. 6.4.1). Dazu gehört insbesondere das Recht des Betroffenen, sich zur Sache zu äussern, erhebliche Beweismittel beizubringen und mit Beweisanträgen gehört zu werden sowie Einblick in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können. Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Mit dem Gehörsanspruch korreliert die Pflicht der Behörden, die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen tatsächlich zu hören, sorgfältig und ernsthaft zu prüfen und in der Entscheidungsfindung angemessen zu berücksichtigen (Art. 32 Abs. 1 VwVG). Die aus Art. 29 Abs. 2 BV abgeleiteten verfassungsrechtlichen Minimalgarantien geben keinen Anspruch darauf, mehrmals Gelegenheit zur Äusserung und Stellungnahme zu erhalten, soweit sich eine bestimmte Frage immer wieder unverändert gleich stellt; aus Gründen der Verfahrensökonomie erschöpft sich der Gehörsanspruch in der einmaligen Äusserung zu einem bestimmten (unveränderten) Problem (Waldmann/Bickel, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2. Aufl. 2016, Art. 30 N 37; Urteil des BGer 5P.182/2001 vom 30. Juli 2001 E. 3).

E. 4.1.3.2

Das Verfahren betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten ist in den Art. 10 ff. BGÖ geregelt. Demnach ist das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten an die Behörde zu richten, die das amtliche Dokument erstellt oder von Dritten, die nicht dem BGÖ unterstehen, erhalten hat (Art. 10 Abs. 1 BGÖ). Betrifft das Gesuch amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, und zieht die Behörde die Gewährung des Zugangs in Betracht, so konsultiert sie die betroffene Person und gibt ihr Gelegenheit zur Stellungnahme (Art. 11 Abs. 1 BGÖ). Will die Behörde entgegen dem Willen der nach Art. 11 BGÖ angehörten Person den Zugang gewähren, so besteht für diese die Möglichkeit, mit einem Schlichtungsantrag an den EDÖB zu gelangen (Art. 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Nach

Art. 12 Abs. 2 der Verordnung vom 24. Mai 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31) hört der EDÖB die am Schlichtungsverfahren Beteiligten an und strebt zwischen ihnen eine Einigung an. Falls notwendig unterbreitet er Vorschläge. Das Verfahren kann mündlich oder schriftlich durchgeführt werden. Die Festlegung des Verfahrens im Einzelnen obliegt dem EDÖB. Er kann dasjenige Vorgehen wählen, das dem einzelnen Fall am besten angemessen ist (Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003 zum BGÖ [nachfolgend: Botschaft zum BGÖ], BBl 2003 2024; Bhend/Schneider, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: BSK DSG/BGÖ], Art. 13 N 17). Stellen mehrere Personen gleichzeitig einen Schlichtungsantrag zum selben Gegenstand, kann der EDÖB im Einverständnis mit den Gesuchstellern sinngemäss nach den Vorschriften des VwVG über Massenverfahren (Art. 11a und 36 Bst. c VwVG) vorgehen oder direkt und ohne Anhörung eine Empfehlung abgeben, wenn die Gesuchsteller keine gemeinsame Vertretung bestimmen können oder möchten und die Anhörung aller unverhältnismässig wäre (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2021; Bhend/Schneider, a.a.O., Art. 13 N 18). Gemäss Guy-Ecabert kann der EDÖB bei Massenverfahren, wenn er keine Möglichkeit zur Herbeiführung einer Einigung sieht, auf die Schlichtung verzichten und direkt eine Empfehlung abgeben (Christine Guy-Ecabert, in: SHK BGÖ, Art. 13 N 26). Das Schlichtungsverfahren nach Art. 13 BGÖ ist ein Mediationsverfahren, auf welches die Bestimmungen des VwVG nicht direkt anwendbar sind (Bhend/Schneider, a.a.O., Art. 13 N 9; Christine Guy-Ecabert, a.a.O., Art. 13 N 12). Der verfassungsrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör gilt für ein Verfahren, das zu einer Verfügung führt, und kann nicht vor einer Instanz geltend gemacht werden, die bloss eine Stellungnahme erlässt oder einen Vorschlag abgibt (Alexandre Flückiger, in: SHK BGÖ, Art. 11 N 3 mit Verweis auf BGE 116 Ib 260 E. 1d).

E. 4.1.4

Die Vorinstanz informierte die Beschwerdeführerinnen mit Schreiben vom 15. März 2016 über das Zugangsgesuch des Beschwerdegegners und teilte ihnen mit, dass ihres Erachtens ein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zu den verlangten Daten bestehe, weshalb sie gedenke, diese herauszugeben. In Anwendung von Art. 11 Abs. 1 BGÖ gab die Vorinstanz den Beschwerdeführerinnen gleichzeitig Gelegenheit, hierzu Stellung zu nehmen. Damit wurde den Beschwerdeführerinnen im vorinstanzlichen Verfahren das rechtliche Gehör gewährt und sie konnten sich umfassend zum vorgesehenen und später auch verfügten Zugang zu den fraglichen Dokumenten äussern. Die Beschwerdeführerinnen machten von ihrem Anhörungsrecht nach Art. 11 BGÖ sodann auch Gebrauch und reichten der Vorinstanz am 24. März 2016 ihre die Zugangsgewährung ablehnende Stellungnahme ein. Dass der EDÖB im anschliessenden Schlichtungsverfahren keine Schlichtungsverhandlung durchführte und den Beschwerdeführerinnen auch nicht nochmals explizit Gelegenheit zur Stellungnahme einräumte, stellt keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör dar. Wie erwähnt ist das Schlichtungsverfahren ein informelles Verfahren und die Festlegung des Verfahrens im Einzelnen obliegt dem EDÖB. Er kann dasjenige Vorgehen wählen, das dem einzelnen Fall am besten angemessen ist. Die Durchführung einer Schlichtungsverhandlung ist daher nicht zwingend. Da die Bestimmungen des VwVG, welche in Art. 26 - 33 VwVG den Anspruch auf rechtliches Gehör konkretisieren, im Schlichtungsverfahren nicht direkt anwendbar sind und der EDÖB auch keine Verfügung erlässt, sondern eine Empfehlung abgibt, gilt der verfassungsrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör im Schlichtungsverfahren ohnehin

nicht. Vorliegend zu berücksichtigen ist zudem, dass nebst dem Schlichtungsantrag der Beschwerdeführerinnen beim EDÖB im gleichen Zusammenhang noch 15 weitere Schlichtungsanträge eingingen, was die Durchführung einer Schlichtungsverhandlung erheblich erschwerte. Zudem waren dem EDÖB die Stellungnahme der Beschwerdeführerinnen vom 24. März 2016 sowie auch die Stellungnahmen der übrigen Verfahrensbeteiligten aus der Anhörung nach Art. 11 BGÖ bekannt. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu beanstanden, dass der EDÖB auf die Durchführung einer Schlichtungsverhandlung verzichtete und die Beschwerdeführerinnen auch nicht explizit nochmals zur Stellungnahme aufforderte, sondern direkt seine Empfehlung abgab. Eine Gehörsverletzung liegt dadurch nicht vor. Den Beschwerdeführerinnen wäre zudem die Möglichkeit offen gestanden, mit ihrem Schlichtungsantrag eine ergänzende Stellungnahme abzugeben. Auch dass die Vorinstanz den Beschwerdeführerinnen nicht nochmals Gelegenheit zur Stellungnahme einräumte, nachdem diese mit Schreiben vom 19. September 2016 den Erlass einer Verfügung verlangten, stellt keine Gehörsverletzung dar. Die Beschwerdeführerinnen konnten im Rahmen der Anhörung nach Art. 11 BGÖ umfassend zur Sache Stellung nehmen und ihre Standpunkte im Einzelnen darlegen. Da es auch nach Abschluss des Schlichtungsverfahrens noch um die gleiche Frage der Zugangsgewährung ging, bestand für die Vorinstanz keine Pflicht, die Beschwerdeführerinnen erneut anzuhören. Zur Wahrung des rechtlichen Gehörs genügt es, dass die Beschwerdeführerinnen vor Erlass der Verfügung zumindest einmal Gelegenheit erhielten, sich zur Sache zu äussern. Im Übrigen stand es den Beschwerdeführerinnen offen, in ihrem Schreiben vom 19. September 2016 auch ergänzend Stellung zur Sache zu nehmen (vgl. hierzu auch das Urteil des BGer 2A.492/2002 vom 17. Juni 2003 E. 3.2, wonach eine Partei, die ein Gesuch um Erlass einer Verfügung stellt, damit das ihr zustehende Anhörungsrecht ausübt und keinen Anspruch darauf hat, dass ihr die Behörde vor Erlass der nachgesuchten Verfügung noch einmal Gelegenheit gibt, sich zu äussern).

E. 4.2.1

Die Beschwerdeführerinnen rügen eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör auch dahingehend, dass die Vorinstanz sich materiell nicht mit dem von ihnen dargelegten Widerspruch der Datenfreigabe zu Art. 23 CO2-Verordnung auseinandergesetzt habe. Die Beschwerdeführerinnen machen damit eine ungenügende Begründung der angefochtenen Verfügung geltend.

E. 4.2.2.1

Das Verfahren auf Erlass einer Verfügung i.S.v. Art. 15 BGÖ richtet sich nach den Bestimmungen des VwVG (Bhend/Schneider, a.a.O., Art. 15 N 12). Dies gilt insbesondere auch für Inhalt und Form der Verfügung. Demnach ist die Verfügung zu begründen; nach der Rechtsprechung folgt die Begründungspflicht aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör i.S.v. Art. 29 Abs. 2 BV und ergibt sich für das Verfahren vor Bundesverwaltungsbehörden unmittelbar aus Art. 35 Abs. 1 VwVG (BGE 138 I 232 E. 5.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; Urteil des BGer 2A.587/2003 vom 1. Oktober 2004 E. 10.2; vgl. zudem Bhend/Schneider, a.a.O., Art. 15 N 16). Die Begründung einer Verfügung entspricht den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV, wenn die Betroffenen dadurch in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Die Behörde ist aber nicht verpflichtet, sich zu allen Rechtsvorbringen der Parteien zu äussern. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Es

genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde leiten liess (BGE 141 III 28 E. 3.2.4, 140 II 262 E. 6.2, 138 I 232 E. 5.1 und 134 I 83 E. 4.1).

E. 4.2.2.2

Die Verletzung des rechtlichen Gehörs führt grundsätzlich dazu, dass im Beschwerdeverfahren der formell mangelhafte Entscheid der Vorinstanz aufgehoben wird. Das Bundesgericht lässt es jedoch zu, Verfahrensfehler wie eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Rechtsmittelverfahren zu heilen bzw. die unterbliebene Gewährung des rechtlichen Gehörs nachzuholen. Dies setzt voraus, dass die Verletzung nicht besonders schwer wiegt und der Betroffene die Möglichkeit hat, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die zur freien Prüfung aller Sachverhalts- und Rechtsfragen berechtigt ist. Des Weiteren dürfen dem Betroffenen durch die Heilung keine unzumutbaren Nachteile entstehen (BGE 137 I 195 E. 2.3.2; Urteil des BGer 2C_856/2013 vom 10. Februar 2014 E. 3.2; Waldmann/Bickel, a.a.O., Art. 29 N. 114 ff.). Der nachträglichen Gewährung des rechtlichen Gehörs zugänglich sind insbesondere Verstösse gegen die Begründungspflicht. Hierzu ist das Versäumte im Rechtsmittelverfahren nachzuholen, indem entweder die Vorinstanz eine genügende Begründung nachschiebt, etwa in ihrer Vernehmlassung, oder aber die Rechtsmittelinstanz der beschwerdeführenden Partei vor Erlass ihres Entscheids Gelegenheit einräumt, zu der in Aussicht genommenen Begründung Stellung zu nehmen (BGE 125 I 209 E. 9a; Urteil des BGer 2C_762/2011 vom 15. Juni 2012 E. 4.1; BVGE 2012/24 E. 3.4; vgl. auch René Wiederkehr, Die Begründungspflicht nach Art. 29 Abs. 2 BV und die Heilung bei Verletzung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI], 2010, S. 502).

E. 4.2.3

Die Vorinstanz verwies in der vorliegend angefochtenen Verfügung vom 30. September 2016 zu deren Begründung vollumfänglich auf ihr Schreiben vom 14. Juni 2016 an die Beschwerdeführerinnen sowie auf die Ausführungen in der Empfehlung des EDÖB vom 9. September 2016. Ein solches Vorgehen ist nicht zu beanstanden und stellt noch keine Verletzung der Begründungspflicht dar (vgl. BGE 140 II 262 E. 6.2). Es ist zwar zutreffend, dass sich weder die Vorinstanz im Schreiben vom 14. Juni 2016 noch der EDÖB in seiner Empfehlung vom 9. September 2016 mit der Vereinbarkeit der Datenherausgabe und Art. 23 CO₂-Verordnung explizit auseinandergesetzt haben, jedoch ist darin keine Verletzung der Begründungspflicht zu sehen. Insbesondere der EDÖB hat in seiner Empfehlung vom 9. September 2016 die Voraussetzungen der Zugangsgewährung nach dem Öffentlichkeitsgesetz im Einzelnen geprüft und ausführlich begründet, weshalb seines Erachtens der Zugang zu den verlangten Dokumenten zu gewähren sei. Daraus geht klar hervor, von welchen Überlegungen sich die Vorinstanz leiten liess und worauf sie ihren Entscheid stützt. Den Beschwerdeführerinnen war es dadurch möglich, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Sache beim Bundesverwaltungsgericht anzufechten. Die vorinstanzliche Begründung genügt somit den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV. Eine eingehende Auseinandersetzung mit sämtlichen Parteistandpunkten ist dafür nicht erforderlich. Wie nachfolgend (vgl. E. 5) zu zeigen sein wird, kann der von den Beschwerdeführerinnen vorgebrachte Einwand, die Zugangsgewährung verstosse gegen Art. 23 CO₂-Verordnung, ohnehin nicht als entscheidrelevant erachtet werden. Sodann ist zu bemerken, dass der EDÖB sich mit dem von den Beschwerdeführerinnen vorgebrachten Argument zwar nicht explizit auseinandersetzte, dieses jedoch in seinen einleitenden Feststellungen erwähnte und damit

zumindest zur Kenntnis nahm. Die Beschwerdeführerinnen sehen den Verstoß gegen Art. 23 CO₂-Verordnung, welcher nur den Austausch bestimmter Informationen unter Mitgliedern einer Emissionsgemeinschaft erlaubt, sodann darin, dass die Veröffentlichung der vom Beschwerdegegner herausverlangten Daten über diese zulässigen Informationen hinausgehen und unerlaubte Absprachen ermöglichen würden, weil diese Geschäftsgeheimnisse darstellen würden. Insofern argumentieren die Beschwerdeführerinnen auch in diesem Zusammenhang damit, dass der Zugang zu den Dokumenten zu verweigern sei, weil ansonsten Geschäftsgeheimnisse bekannt gemacht würden. Dass seiner Ansicht nach die fraglichen Dokumente keine Geschäftsgeheimnisse enthalten, hat der EDÖB in seiner Empfehlung jedoch dargelegt. Insofern erfolgte in materieller Hinsicht durchaus eine Auseinandersetzung mit dem Argument der Beschwerdeführerinnen.

E. 4.2.4

Selbst wenn der Ansicht der Beschwerdeführerinnen zu folgen und von einer Verletzung der Begründungspflicht auszugehen wäre, würde dies vorliegend nicht zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung führen, zumal dieser Mangel im vorliegenden Beschwerdeverfahren geheilt worden wäre. Zunächst könnte die Verletzung nicht als besonders schwer qualifiziert werden. Die Vorinstanz hat das Versäumte sodann in ihrer Vernehmlassung nachgeholt und dargelegt, weshalb ihrer Ansicht nach eine Herausgabe bzw. Veröffentlichung der Daten nicht im Widerspruch zu Art. 23 CO₂-Verordnung stehe. Damit konnten sich die Beschwerdeführerinnen in ihren Schlussbemerkungen mit der diesbezüglichen Argumentation der Vorinstanz auseinandersetzen. Da das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden mit voller Kognition überprüft (vgl. vorstehend E. 2), würde ein allfälliger Mangel daher als geheilt gelten. Schliesslich ist auch nicht ersichtlich, inwiefern den Beschwerdeführerinnen durch die Heilung ein unzumutbarer Nachteil entstehen könnte.

E. 4.3.1

Schliesslich bringen die Beschwerdeführerinnen vor, die Vorinstanz habe weder eine Begründung für die Offenlegung der Namen genannt noch seien sie hierzu angehört worden.

E. 4.3.2

Auch diesbezüglich ist die Rüge der Beschwerdeführerinnen unbegründet. Wie erwähnt gab die Vorinstanz den Beschwerdeführerinnen mit Schreiben vom 15. März 2016 Gelegenheit, zum Zugangsgesuch und zur beabsichtigten Herausgabe der Daten Stellung zu nehmen. In diesem Schreiben hat sie explizit darauf hingewiesen, dass auch die Bekanntgabe der Namen der Importeure oder Emissionsgemeinschaften sowie deren Mitglieder vorgesehen sei. Somit wurden die Beschwerdeführerinnen auch in Bezug auf die Bekanntgabe der Namen angehört. Dass dies zur Wahrung des rechtlichen Gehörs genüge, wurde bereits ausgeführt, weshalb darauf verwiesen werden kann (vgl. vorstehend E. 4.1.4). In Bezug auf die Rüge der mangelnden Begründung kann grundsätzlich auf das vorstehend in E. 4.2.3 bereits Ausgeführte verwiesen werden. Wie dort dargelegt, hat der EDÖB in seiner Empfehlung vom 9. September 2016, auf welche die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung als Begründung verwies, die Voraussetzungen der Zugangsgewährung nach dem Öffentlichkeitsgesetz im Einzelnen geprüft und ausführlich begründet. Diese Begründung genügt den Anforderungen nach Art. 29 Abs. 2 BV, weshalb keine Verletzung des

rechtlichen Gehörs vorliegt. Im Übrigen hat der EDÖB in seiner Empfehlung durchaus auch begründet, weshalb seiner Ansicht nach eine Anonymisierung nicht möglich sei und die Namen offenzulegen seien.

E. 4.4

Zusammengefasst kann damit festgehalten werden, dass sich die formellen Rügen der Beschwerdeführerinnen als unbegründet erweisen und keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör vorliegt.

E. 5.1

In materieller Hinsicht berufen sich die Beschwerdeführerinnen zunächst auf Art. 4 BGÖ, welcher spezialgesetzliche Bestimmungen, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen, vorbehält. Art. 23 Abs. 4 CO₂-Verordnung besage, dass Mitglieder einer Emissionsgemeinschaft, die miteinander nicht durch Stimmenmehrheit oder auf andere Weise unter einheitlicher Leitung in einem Konzern verbunden seien, untereinander nur in dieser Bestimmung erwähnte Informationen austauschen dürften. Diese Regelung lehne sich an Art. 7 der Verordnung (EG) Nr. 443/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 an. Beide Vorschriften seien erlassen worden, weil ein weitergehender Informationsaustausch gegen das Kartellrecht verstossen würde. Aus kartellrechtlichen Gründen dürften Mitglieder einer Emissionsgemeinschaft nur ganz begrenzte, im Gesetz erwähnte Informationen zu den CO₂-Emissionen austauschen. Sie dürften jedoch keine weiteren Daten, Geschäftsgeheimnisse austauschen, weil dadurch die Mitglieder der Emissionsgemeinschaften sich kartellrechtlich unerlaubt absprechen könnten. Damit müssten Daten, welche zu Absprachen führen könnten, geheim gehalten werden. Wenn schon die Mitglieder von Emissionsgemeinschaften derart eingeschränkt seien, dürfe nicht das Öffentlichkeits- und Datenschutzgesetz dazu führen, dass Informationen der Öffentlichkeit und damit auch potentiellen Konkurrenten zugänglich gemacht würden, die unzulässige Absprachen erlaubten, ansonsten der Zweck von Art. 23 Abs. 4 CO₂-Verordnung vereitelt würde.

E. 5.2

Die Vorinstanz erachtet den Verweis auf Art. 23 Abs. 4 CO₂-Verordnung für unbeachtlich, da es sich dabei nicht um ein Bundesgesetz im formellen Sinn gemäss Art. 4 BGÖ handle. Ohnehin ginge nach ihrer Ansicht eine Herausgabe der Vollzugsdaten nur betreffend Sanktionsbetrag weiter als die Bestimmungen der EU. Dieser könne jedoch aus den übrigen Daten berechnet werden. Bei einer Emissionsgemeinschaft werde der Sanktionsbetrag gar nicht für die einzelnen Mitglieder berechnet, sondern für die Emissionsgemeinschaft als Ganzes. Es gebe daher gar keine individuellen Sanktionsbeträge, die ausgetauscht werden könnten. Eine Herausgabe der Daten stehe daher nicht im Widerspruch zur CO₂-Verordnung oder EU-Recht.

E. 5.3

Der Beschwerdegegner schliesst sich den Ausführungen der Vorinstanz an. Die angefochtene Verfügung sei nicht kartellrechtswidrig.

E. 5.4

Nach Art. 4 BGÖ bleiben spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze, welche bestimmte Informationen als geheim bezeichnen (Bst. a) oder vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen (Bst.

b), vorbehalten. Unter den Begriff Bundesgesetze fallen dabei nur formelle Gesetze, d.h. vom Bundesparlament erlassene generell-abstrakte Vorschriften gemäss Art. 163 Abs. 1 BV. Der Vorbehalt in Art. 4 BGÖ gilt deshalb nicht für Geheimhaltungsnormen, die durch Verordnungen oder Vorschriften unterhalb der Verordnungsstufe eingeführt wurden (BVGE 2014/42 E. 4.1; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1989; Christa Stamm-Pfister, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 4 BGÖ N 3).

E. 5.5

Bei dem von den Beschwerdeführerinnen angerufenen Art. 23 Abs. 4 CO₂-Verordnung handelt es sich nicht um ein Bundesgesetz im formellen Sinn, sondern lediglich um eine Verordnung des Bundesrates. Folglich gilt der Vorbehalt in Art. 4 BGÖ für diese Bestimmung nicht. Ohnehin verletzt die Herausgabe bzw. Veröffentlichung der Vollzugsresultate Art. 23 Abs. 4 CO₂-Verordnung nicht. Gemäss dieser Bestimmung dürfen Mitglieder einer Emissionsgemeinschaft, die miteinander nicht durch Stimmenmehrheit oder auf andere Weise unter einheitlicher Leitung in einem Konzern verbunden sind, untereinander nur Informationen betreffend die durchschnittlichen massgebenden CO₂-Emissionen, die Zielvorgabe für die massgebenden CO₂-Emissionen, die Gesamtzahl der erstmals in Verkehr gesetzten Personenwagen sowie das durchschnittliche Leergewicht der erstmals in Verkehr gesetzten Personenwagen austauschen. Die zur Veröffentlichung vorgesehenen Vollzugsresultate geben darüber hinaus lediglich Auskunft über die Zusammensetzung der Emissionsgemeinschaft, die Zielüberschreitung sowie die zu bezahlende Sanktion. Alle diese Informationen sind den Mitgliedern einer Emissionsgemeinschaft aber ohnehin bekannt. Ein Mitglied einer Emissionsgemeinschaft hat zwangsläufig Kenntnis von der Zusammensetzung der Gemeinschaft. Sodann werden Zielüberschreitung und Sanktion nicht für jedes Mitglied einer Emissionsgemeinschaft individuell berechnet, sondern nur für die Emissionsgemeinschaft als Ganzes (vgl. Art. 11 Abs. 3, Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 CO₂-Gesetz), weshalb ein Austausch derartiger Informationen unter den einzelnen Mitgliedern gar nicht möglich ist. Die Mitglieder einer Emissionsgemeinschaft haften denn auch solidarisch für die von der Emissionsgemeinschaft zu bezahlende Sanktion bei Überschreitung der Zielvorgabe (Art. 13 Abs. 3 CO₂-Gesetz). Jedes Mitglied einer Emissionsgemeinschaft muss deshalb Kenntnis über die Höhe der Sanktion sowie die Zielüberschreitung erhalten. Sowohl die Zielüberschreitung als auch die Höhe der Sanktion lassen sich zudem anhand der in Art. 23 Abs. 4 CO₂-Verordnung erwähnten Informationen berechnen. Die Herausgabe bzw. Veröffentlichung der Vollzugsresultate für das Jahr 2014 der CO₂-Emissionsvorschriften widerspricht somit Art. 23 Abs. 4 CO₂-Verordnung nicht. Dass die Bekanntgabe der erwähnten Vollzugsresultate zu kartellrechtlich unerlaubten Absprachen führen und gegen das Kartellrecht verstossen würde, ist nach dem Ausgeführten nicht ersichtlich und die Beschwerdeführerinnen legen auch nicht dar, worin diese Absprachen konkret bestehen sollen. Weder das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränken (Kartellgesetz, KG, SR 251) noch das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG, SR 241), worauf sich die Beschwerdeführerinnen ohne Nennung einer konkreten Norm ebenfalls berufen, enthält eine spezielle Bestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ. Soweit die Beschwerdeführerinnen geltend machen, die Vollzugsresultate würden Geschäftsgeheimnisse enthalten und deren Austausch sei kartellrechtlich nicht erlaubt, kann auf die nachfolgenden Ausführungen (vgl. E. 6) verwiesen werden. Der Vollständigkeit halber ist zu bemerken, dass Vorschriften der EU vorliegend nicht massgebend sind,

weshalb sich eine Prüfung des Zugangsgesuchs nach den Bestimmungen des EU-Rechts erübrigt (vgl. Urteil des BVGer A-1156/2011 vom 22. Dezember 2011 E. 8.3.3).

E. 6.1

Die Beschwerdeführerinnen berufen sich sodann auf Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ und machen geltend, durch die Herausgabe bzw. Veröffentlichung der Vollzugsresultate für das Jahr 2014 der CO₂-Emissionsvorschriften würden Geschäftsgeheimnisse offenbart werden, weshalb der Zugang zu verweigern oder zumindest zu beschränken sei. Im Einzelnen machen sie hierzu Nachfolgendes geltend: Jeder Importeur entscheide selbst, wie er sein individuelles CO₂-Ziel zu erreichen versuche. Hierfür würden verschiedene Möglichkeiten bestehen. Wie ein Importeur vorgehe, sei eine strategische Ausrichtung. Wie er seinen Modellmix zusammenstelle oder mit wem er sich zu diesem Zweck zusammenschliesse, seien Geschäftsgeheimnisse. Hier funktioniere der Wettbewerb, weil aufgrund der Sanktion die Fahrzeuge verteuert werden müssten oder nach anderen Lösungen gesucht werden müsse, um die Preise marktgerecht zu gestalten. Wie ein Importeur dabei vorgehe, wie sein individuelles Ziel errechnet werde, ob er das Ziel erreiche und Sanktionen bezahlen müsse, ob und auf welche Weise er Sanktionen auf den Preis umwälze, seien Geschäftsgeheimnisse. Würden solche Geschäftsgeheimnisse bekannt, bestehe die Gefahr von unzulässigen Kartellabsprachen. Nach Ablauf jeden Jahres erfahre der Importeur bzw. die Emissionsgemeinschaft, ob bzw. in welchem Ausmass das individuelle Ziel erreicht worden sei. Die Importeure würden versuchen, für die Zukunft ihre Strategie zu optimieren und nähmen entsprechende Anpassungen vor. Emissionsgemeinschaften könnten jährlich geändert werden. Auch bei diesen Entscheiden und Zusammensetzungen handle es sich um Geschäftsgeheimnisse. Würden diese Informationen publik, wäre im Nachhinein erkennbar, mit welcher Strategie sich das Ziel besser erreichen liesse und könnten sich Konkurrenten dadurch einen Wettbewerbsvorteil verschaffen. Zudem bestehe dadurch auch die Gefahr von Preisabsprachen. Würde ein freier Importeur Kenntnis erhalten über Emissionsgemeinschaften von offiziellen Importeuren, könnte dieser sich einen Wettbewerbsvorteil verschaffen, weil bekannt würde, mit welchen Fahrzeugen bzw. welchem Mix sich die CO₂-Ziele erreichen liessen bzw. inwiefern die offiziellen Importeure Sanktionen einpreisen müssten. Der CO₂-Ausstoss sei verbunden mit einem konkreten Fahrzeug bzw. Fahrzeughersteller. Der Importeur habe keinen Einfluss auf den CO₂-Ausstoss eines Fahrzeugs. Würden nun die Namen der Importeure, der Emissionsgemeinschaften und deren Mitglieder bekannt gegeben, so ergebe sich kein objektives Bild, wer die umweltfreundlicheren Fahrzeuge verkaufe. Es käme zu einer Stigmatisierung des Importeurs, unabhängig davon, welche Möglichkeiten er zur Erreichung seines CO₂-Ziels gehabt habe. Der Importeur müsse mit einem Wettbewerbs- und allenfalls mit einem Existenzverlust rechnen. Die Vollzugsresultate 2014 würden sodann zwei Jahre zurück liegen. Daraus lasse sich nicht schliessen, dass der Importeur, der damals seine CO₂-Ziele nicht eingehalten habe, zum Zeitpunkt der Publikation immer noch seine Ziele verfehle. Vielmehr könnte er in der Zwischenzeit durch Neudispositionen zu den umweltfreundlichen Importeuren gehören. Die Stigmatisierung wäre dadurch noch viel verheerender. Die Zurverfügungstellung der Daten, insbesondere der Namen, führe daher zu Marktmanipulationen, zu einem Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und auch in höchstpersönliche Rechte. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern das öffentliche Interesse an dieser Stigmatisierung und Marktverzerrung das Interesse an der Geheimhaltung geschäftlicher Entscheide sowie am Schutz von Image und wirtschaftlichen Interessen überwiegen könnte. Falls bei einem Importeur Sanktionen drohen würden, müsse er

Lösungen finden, um die von ihm importierten Fahrzeuge konkurrenzfähig anbieten zu können. Die Möglichkeiten für solche Lösungen seien Geschäftsgeheimnisse. Ob eine Sanktion geschuldet sei oder nicht, könne daher auf den Endpreis keinen oder nur beschränkten Einfluss haben. Der Kunde, welcher nach Jahren darüber informierte werde, was in der Vergangenheit gewesen sei, könnte in die Irre geführt werden. Ob ein Importeur aufgrund der von ihm eingeführten Fahrzeuge eine höhere Sanktion zu bezahlen habe als ein anderer, sei für den Konsumenten nicht von Belang. Der Einfluss auf die Umwelt ergebe sich aus den CO₂-Emissionen eines konkreten Fahrzeugs. Die Bekanntgabe der Namen der Importeure sei daher wettbewerbsbeeinflussend. Ein objektives Geheimhaltungsinteresse sei daher zu bejahen. Der mögliche Schaden sei von grosser Erheblichkeit und nach dem üblichen Lauf der Dinge sehr wahrscheinlich.

E. 6.2

Die Vorinstanz bestreitet das Vorliegen eines objektiven Geheimhaltungsinteresses. Die Ausführungen der Beschwerdeführerinnen seien oberflächlich gehalten und würden kaum mehr als unbelegten, nicht stichhaltigen Behauptungen entsprechen. Die für eine Herausgabe bzw. Veröffentlichung vorgesehenen Vollzugsdaten würden weitgehend aggregiert vorliegen und nur den Durchschnitt aller importierten Fahrzeuge wiedergeben. Aus diesem Durchschnitt liessen sich kaum Rückschlüsse auf einzelne Personenwagen ziehen. Diese Daten seien kaum geeignet, dass Konkurrenten anhand dieser konkrete Rückschlüsse auf eine Strategie bzw. Preispolitik ziehen könnten. Daraus sei nicht ersichtlich, wie der genaue Modellmix aussehe oder inwiefern eine allfällige Sanktion auf die einzelnen Modelle überwältigt werde. Zudem seien die für den Vollzug der CO₂-Verordnung relevanten Emissionsdaten der auf dem Markt verfügbaren Fahrzeugmodelle öffentlich bekannt. Jeder Importeur könne damit ohne Weiteres eigene Berechnungen anstellen, um einen Modellmix zusammenzustellen, mit dem er möglichst die CO₂-Ziele erreiche. Sodann nehme das Interesse an der Geheimhaltung mit der Zeit ab. Es sei daher fraglich, inwiefern eine Veröffentlichung der Daten aus dem Jahr 2014 im Jahr 2016 noch eine geschäftliche Relevanz habe. Das von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachte Risiko eines Schadeneintritts aufgrund von Marktverzerrungen bzw. Existenzverlustes erscheine rein hypothetisch und bloss entfernt möglich zu sein.

E. 6.3

Der Beschwerdegegner schliesst sich in seinen Schlussbemerkungen vom 24. März 2017 den Ausführungen der Vorinstanz an.

E. 6.4.1

Wie bereits dargelegt, gilt das Öffentlichkeitsprinzip nicht absolut. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn u.a. überwiegende private oder öffentliche Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ). 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 insofern selbst vorweg, indem es in Art. 7 f. BGÖ abschliessend die verschiedenen Fälle überwiegender öffentlicher oder privater Interessen aufzählt (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2006; Urteil des BVGer A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 3.3.1).

E. 6.4.2

Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung lässt sich das Verhältnis des Transparenzgebots gemäss dem BGÖ zu besonderen Vertraulichkeitsregeln, namentlich solchen nach Art. 7 BGÖ, nicht generell festlegen, sondern ist von Fall zu Fall zu ermitteln. Entscheidend ist dabei der Sinngehalt der divergierenden Normen, für den wiederum wesentlich auf deren Zweck zurückzugreifen ist. Abzuwägen sind die sich gegenüberstehenden Interessen im Einzelfall. Massgebliche Kriterien sind etwa die Funktion oder Stellung der betroffenen Person, die Umstände der ursprünglichen Informationsbeschaffung, der Vertrauensschutz, die Art der betroffenen Daten, das Vorliegen eines besonderen Informationsinteresses der Öffentlichkeit, der Schutz spezifischer öffentlicher Interessen, die Natur der Beziehung zwischen der Verwaltung und dem betroffenen Dritten sowie die Bedeutung der fraglichen Thematik. Liegt ein Ausnahmetatbestand vor, ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Interessen an der Geheimhaltung das Transparenzinteresse überwiegen oder ob gegebenenfalls, in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV) ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt. Demnach darf der Zugang 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, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzen, Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub. Einen Grundsatz, wonach im Zweifel dem Öffentlichkeitsprinzip der Vorrang einzuräumen ist, gibt es genauso wenig wie das umgekehrte Prinzip. Vielmehr ist für jeden einschlägigen Ausnahmetatbestand im Einzelfall anhand der dargelegten Verhältnismässigkeitsprüfung abzuwägen, ob der Transparenz oder der Vertraulichkeit Nachachtung zu verschaffen ist. Hinsichtlich der Frage, ob eine Ausnahmeklausel Wirkung entfaltet, befand das Bundesgericht, eine aufgrund der Offenlegung drohende Verletzung der jeweiligen öffentlichen oder privaten Interessen müsse aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen, wobei nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz als Beeinträchtigung gelten könne. Es präziserte diesen Ansatz insofern, als die Gefahr einer ernsthaften Schädigung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen müsse. Somit habe die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig zu sein. Sie müsse nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch genüge eine Beeinträchtigung oder Gefährdung nicht, wenn sie lediglich denkbar sei oder (entfernt) möglich erscheine, ansonsten der mit dem Öffentlichkeitsgesetz vollzogene Paradigmenwechsel ausgehöhlt würde (vgl. zum Ganzen BGE 142 II 324 E. 3.3 f., 142 II 313 E. 3.6 und 142 II 340 E. 2.2; Urteile des BGer 1C_129/2016 vom 14. Februar 2017 E. 2.5 f., 1C_509/2016 vom 9. Februar 2017 E. 3.3 und 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 2.5; Urteile des BVGer A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 3.3.2, 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. 6.4.3

Das Gesetz sieht in Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ vor, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten dann eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird, wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können. Mit dieser Ausnahmebestimmung soll verhindert werden, dass 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 Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken und dazu führen würde, dass dem

betroffenen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil genommen bzw. ein Wettbewerbsnachteil und damit ein Schaden zugefügt wird. Ein abstraktes Gefährdungsrisiko reicht dabei jedoch nicht aus. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung (vgl. dazu ausführlich vorstehend E. 6.4.2) muss die Gefahr einer ernsthaften Schädigung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen. Auch die Aarhus-Konvention schützt in Art. 4 Abs. 4 Bst. d die Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, sofern sie rechtlich geschützt sind, um berechnigte wirtschaftliche Interessen zu schützen. Satz 2 dieser Bestimmung sieht allerdings vor, dass "in diesem Rahmen Informationen über Emissionen, die für den Schutz der Umwelt von Bedeutung sind, bekannt zu geben sind". Gemäss Botschaft des Bundesrates vom 28. März 2012 zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung (nachfolgend: Botschaft zur Aarhus-Konvention, BBl 2012 4355) ist diese Bestimmung - unter besonderer Berücksichtigung der Wendung "in diesem Rahmen" - dahingehend auszulegen, dass Emissionen von Anlagen nicht grundsätzlich als Geschäftsgeheimnisse gelten. Soweit jedoch bei der Bekanntgabe von Emissionen tatsächlich ein Geschäftsgeheimnis betroffen wäre, weil aufgrund der Emissionen Rückschlüsse auf ein geheimes Herstellungsverfahren gezogen oder eine geheim gehaltene Produktionsmenge abgelesen werden könnte, ist das Geschäftsgeheimnis zu respektieren. In der Lehre wird demgegenüber die Auffassung vertreten, dass Emissionen, die für die Umwelt von Bedeutung sind, grundsätzlich bekannt zu geben sind (vgl. Daniela Thurnherr, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen - Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts durch die Aarhus-Konvention und deren Bedeutung für das schweizerische Recht, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht [ZStöR], Band/Nr. 159, 2003, S. 130 ff.; Alexandre Flückiger, La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve de la Convention d'Aarhus sur le droit d'accès à l'information environnementale, Umweltrecht in der Praxis [URP] 2009, S. 776 ff.).

E. 6.4.4

Als Geheimnis im Sinne des BGÖ 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). Ein pauschaler Verweis auf Geschäftsgeheimnisse genügt jedoch nicht, um den Ausnahmetatbestand anzurufen. Der Geheimnisherr bzw. die zuständige Behörde hat konkret und im Detail aufzuzeigen, inwiefern eine Information vom Geschäftsgeheimnis geschützt ist (vgl. Urteil des BGer 1C_509/2016 vom 9. Februar 2017 E. 3.8; Urteile des BVGer A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 5.4, 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.; Urs Steimen, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 7 BGÖ N 8; Isabelle Häner, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 7 BGÖ N 33, 38, 41). Der Gegenstand des Geschäftsgeheimnisses muss geschäftlich relevante Informationen betreffen, d.h. Informationen, die Einkaufs- und Bezugsquellen, Betriebsorganisation, Preiskalkulation etc. betreffen und demnach einen betriebswirtschaftlichen oder kaufmännischen Charakter aufweisen; entscheidend ist, ob die geheimen Informationen Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben können, oder mit anderen Worten ob die geheimen Informationen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmung haben. Folgende Tatsachen weisen in der Regel ein objektives Geheimhaltungsinteresse auf: Marktanteile eines einzelnen Unternehmens,

Umsätze, Preiskalkulationen, Rabatte und Prämien, Bezugs- und Absatzquellen, interne Organisation eines Unternehmens, Geschäftsstrategien und Businesspläne sowie Kundenlisten und -beziehungen (BGE 142 II 268 E. 5.2.3 und 103 IV 283 E. 2b, je m.w.H.; Urteile des BVGer A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 5.4, A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 5.2, A-1592/2014 vom 22. Januar 2015 E. 5.4.1 ff. und A-590/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 10.4; Isabelle Häner, a.a.O., Art. 7 BGÖ N 36 ff.; Cottier/Schweizer/Widmer, in: SHK BGÖ, Art. 7 N 43).

E. 6.5

Im Folgenden gilt es zu prüfen, ob vom Zugangsgesuch Geschäftsgeheimnisse i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ betroffen sind, wobei nicht strittig ist, dass die Informationen, zu welchen die Vorinstanz Zugang gewähren möchte, nicht öffentlich bekannt sind, in einer Beziehung zu den Geheimnisträgerinnen stehen und diese einen subjektiven Geheimhaltungswillen haben. Umstritten und nachfolgend zu klären ist jedoch die Frage, ob auch ein berechtigtes objektives Geheimhaltungsinteresse besteht.

E. 6.6.1

Die zur Herausgabe bzw. Veröffentlichung vorgesehenen Vollzugsresultate umfassen den Namen des Importeurs bzw. der Emissionsgemeinschaft sowie deren Mitglieder, die Gesamtzahl der zugelassenen Fahrzeuge des Importeurs bzw. der Emissionsgemeinschaft, die durchschnittlichen massgebenden gewichteten CO₂-Emissionen, die individuelle Zielvorgabe, die Zielwertüberschreitung und den Sanktionsbetrag. Daraus ist nicht ersichtlich, welche konkreten Fahrzeugmodelle ein Importeur einführte und in welcher Anzahl. Dies gilt selbst bei Importeuren, welche aus vertraglichen Gründen einzig Fahrzeuge der von ihnen vertretenen Automarke einführen dürfen. Da jeweils auch Privatpersonen und unabhängige Importeure Fahrzeuge dieser Marke importieren, kann auch aus der Gesamtzahl der importierten Fahrzeuge einer bestimmten Marke oder eines bestimmten Modells - sofern diese überhaupt publik gemacht wird - nicht auf den Fahrzeugmix eines Importeurs geschlossen werden. Auch die Zusammensetzung der Emissionsgemeinschaft gibt hierzu nicht weiter Aufschluss. Die Berufung der Beschwerdeführerinnen auf den Modellmix als Geschäftsgeheimnis vermag deshalb von vornherein eine Verweigerung oder Beschränkung des Zugangs zu den Vollzugsresultaten nicht zu rechtfertigen, bleibt der Modellmix eines Importeurs doch auch bei Zugangsgewährung weiterhin geheim. Damit steht auch fest, dass sich aus den Vollzugsresultaten nicht ergibt, mit welchem Modellmix sich die CO₂-Ziele erreichen lassen. Kommt hinzu, dass die relevanten CO₂-Emissionsdaten der einzelnen Fahrzeugmodelle bereits öffentlich bekannt sind (vgl. hierzu auch nachfolgend E. 8.6.1), weshalb ein Importeur den zur Erreichung eines bestimmten CO₂-Ziels notwendigen Fahrzeugmix ohne Weiteres selbst errechnen und zusammenstellen kann.

E. 6.6.2

Die Vollzugsresultate geben sodann nur den Durchschnitt aller importierten Fahrzeuge eines Importeurs wieder. Auch eine allfällige Sanktion bezieht sich auf die Überschreitung der Zielvorgabe für sämtliche eingeführten Fahrzeuge eines Importeurs oder einer Emissionsgemeinschaft. Wie sich die Sanktion auf die Preisgestaltung auswirkt, lässt sich den Vollzugsresultaten nicht entnehmen. Weder ist daraus ersichtlich, auf welche Fahrzeuge die Sanktion überwältigt wird, noch in welchem Umfang. Aus den Angaben ergibt sich nicht einmal, ob die Sanktion überhaupt eingepreist wird. Die Beschwerdeführerinnen

führen denn auch selbst aus, dass die Sanktion keinen oder nur einen beschränkten Einfluss auf den Endpreis haben könne. Durch die Offenlegung der Sanktion, welche ein Importeur oder eine Emissionsgemeinschaft zu bezahlen hat, kann deshalb kaum auf die zukünftige Preisgestaltung oder das sonstige Marktverhalten eines Importeurs geschlossen werden. Welche konkreten Massnahmen ein Importeur ergreift, um seine Fahrzeuge konkurrenzfähig anbieten zu können, bleibt weiterhin unbekannt.

E. 6.6.3

Da weder der Modellmix eines Importeurs noch dessen konkrete Preisgestaltung aus den Vollzugsresultaten herausgelesen werden kann, ist nicht ersichtlich und die Beschwerdeführerinnen legen auch nicht dar, inwiefern Konkurrenten - selbst unter Berücksichtigung der Offenlegung der Mitglieder einer Emissionsgemeinschaft - auf die Geschäftsstrategie und deren zukünftige Anpassung schliessen und sich dadurch einen Wettbewerbsvorteil verschaffen könnten. Dasselbe gilt auch für allfällige Preis- oder Kartellabsprachen (vgl. zu den Kartellabsprachen auch vorstehend E. 5.5). Zu berücksichtigen dabei ist zudem, dass sich die Vollzugsresultate auf das Jahr 2014 beziehen und deren geschäftliche Relevanz und damit auch das objektive Geheimhaltungsinteresse mit zunehmender zeitlicher Distanz abnimmt (vgl. Urteil des BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 7.1.1; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1978; Cottier/Schweizer/Widmer, a.a.O., Art. 7 N 7). Die Beschwerdeführerinnen führen selbst aus, dass sich Emissionsgemeinschaften jährlich neu formieren können und Hersteller in immer kürzerer Folge neue oder überarbeitete, energieeffizientere Fahrzeuge auf den Markt bringen würden, weshalb ein Konsument sich nicht auf zwei Jahre alte Daten stützen könne, um umweltbewusst zu handeln. Dasselbe muss auch für die Konkurrenten der Beschwerdeführerinnen gelten. Anhand der Vollzugsresultate des Jahres 2014 können diese kaum Rückschlüsse auf die aktuelle Strategie der Beschwerdeführerinnen ziehen. Die Emissionsgemeinschaft könnte sich in der Zwischenzeit aufgelöst haben oder anders zusammensetzen. Sodann könnte sich der Fahrzeugmix ebenfalls grundlegend verändert haben.

E. 6.6.4

Aus dem Ausgeführten folgt, dass die Offenlegung der Vollzugsresultate der CO₂-Emissionsvorschriften des Jahres 2014 keine oder zumindest kaum Rückschlüsse auf den Modellmix, die Preisgestaltung oder die Geschäftsstrategie erlauben dürfte. Auch Preis- oder unzulässige Kartellabsprachen erscheinen unwahrscheinlich. Es ist daher fraglich, ob die Beschwerdeführerinnen überhaupt ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse haben und die Vollzugsresultate, zu welchen die Vorinstanz Zugang gewähren möchte, Geschäftsgeheimnisse enthalten. Die Frage kann indes, wie sogleich zu zeigen sein wird, offengelassen werden.

E. 6.7

Selbst wenn nämlich die Veröffentlichung der Vollzugsresultate des Jahres 2014 gewisse Rückschlüsse auf die aktuelle Geschäftstätigkeit zuliesse, ist nicht dargetan, dass dies für die Beschwerdeführerinnen aller Voraussicht nach mit wesentlichen wirtschaftlichen Nachteilen verbunden wäre. Die beweisbelasteten Beschwerdeführerinnen bringen zwar vor, dass bei Bekanntwerden des Modellmixes, der Preisgestaltung oder der Geschäftsstrategie sich Konkurrenten einen Wettbewerbsvorteil verschaffen könnten und die Gefahr von Preis- und unzulässigen Kartellabsprachen sowie Wettbewerbsverzerrungen

bestehe. Wie die vorstehenden Erwägungen (vgl. E. 6.6) jedoch gezeigt haben, kann nicht gesagt werden, die Offenlegung der Vollzugsresultate könnte nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Marktverzerrungen und/oder Wettbewerbsvorteilen bei Konkurrenzunternehmen führen, welche die wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdeführerinnen nicht unerheblich beeinträchtigten. Dies ist im Gegenteil unwahrscheinlich. Es fehlt daher an einem ernsthaften Schadensrisiko, welches die Verweigerung oder Beschränkung des Zugangs gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ rechtfertigen würde. Bei diesem Ausgang muss nicht weiter auf Art. 4 Abs. 4 Bst. d AK eingegangen werden.

E. 6.8

Art. 7 Abs. 1 BGÖ enthält keine Ausnahmebestimmung, welche die Einschränkung des Zugangsrechts aufgrund eines drohenden Imageschadens vorsieht. Soweit die Beschwerdeführerinnen eine Stigmatisierung der Importeure geltend machen, weil die Kunden aus den Vollzugsresultaten fälschlicherweise den Schluss ziehen könnten, die Umweltfreundlichkeit eines Fahrzeuges hänge vom Importeur ab, obwohl der CO₂-Ausstoss mit einem konkreten Fahrzeug bzw. Fahrzeughersteller verbunden sei und der Importeur darauf keinen Einfluss habe, so ist dieses Argument nicht im Rahmen von Art. 7 Abs. 1 BGÖ zu prüfen, sondern bei der Interessenabwägung nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ bzw. Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1bis Bst. b DSGVO zu berücksichtigen (vgl. nachfolgend E. 8). Gestützt auf dieses Argument wollen die Beschwerdeführerinnen denn auch die Veröffentlichung der Namen der Importeure verhindern.

E. 7.1

Die Beschwerdeführerinnen berufen sich des Weiteren auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes nach Art. 9 BV. Hierzu bringen sie vor, sie hätten sich bei der Vorinstanz am 23. März 2012 explizit danach erkundigt, ob die Zusammensetzung von Emissionsgemeinschaften publiziert werde. Die Vorinstanz habe daraufhin am 16. April 2012 schriftlich bestätigt, dass die Zusammensetzung von Emissionsgemeinschaften nicht publiziert werde, sie sich jedoch vorbehalte, die Entwicklung der durchschnittlichen CO₂-Emissionen je Emissionsgemeinschaft anonymisiert zu veröffentlichen. Die Beschwerdeführerinnen seien deshalb nach dem in Art. 9 BV verankerten Grundsatz von Treu und Glauben in ihrem Vertrauen auf die allenfalls unrichtige Auskunft der Vorinstanz zu schützen, weshalb die Namen der Beschwerdeführerinnen, der Emissionsgemeinschaft und deren Mitglieder bei einer Bekanntgabe oder Veröffentlichung von Daten anonymisiert werden müssten.

E. 7.2

Die Vorinstanz hält entgegen, dass sich ihre Aussage ausschliesslich auf die Veröffentlichung und nicht auf den Zugang nach BGÖ bezogen habe. Es liege daher von vornherein keine unrichtige Auskunft vor, wenn sie nun den Zugang zu den Vollzugsdaten gewähre. Die über eine Rechtsabteilung verfügenden Beschwerdeführerinnen dürften aber ohnehin nicht ohne Weiteres auf diese Aussage vertrauen. Eine Zusicherung der Vertraulichkeit spiele nach den Vorgaben des BGÖ nur eine Rolle bei freiwillig übermittelten Informationen (Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ). Die Importeure seien gemäss CO₂-Gesetz und CO₂-Verordnung aber verpflichtet, diese Informationen zu liefern. Die Zusicherung der Vertraulichkeit könne der Herausgabe somit nicht entgegenstehen. Zudem würden die Voraussetzungen dafür, dass sie an ihre Aussage nach dem Grundsatz von Treu

und Glauben gebunden wäre, in mehrfacher Hinsicht nicht vorliegen. So würden die Beschwerdeführerinnen nicht darlegen, inwiefern die von ihnen aufgrund der Auskunft getroffenen Dispositionen nicht ohne Nachteil rückgängig zu machen seien. Auch habe sich die Sach- und Rechtslage seit Erteilung der Auskunft geändert und es bestehe sodann ein deutlich überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Daten.

E. 7.3

Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten dann eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat. Diese Ausnahmeregelung findet Anwendung, wenn folgende drei Anforderungen kumulativ erfüllt sind: Zunächst müssen die Informationen von einer Privatperson, nicht aber von einer Behörde mitgeteilt worden sein. Sodann müssen die betreffenden Informationen von sich aus, das heisst nicht im Rahmen einer gesetzlichen - eine Verordnung als Gesetz im materiellen Sinn genügt - oder vertraglichen Verpflichtung abgegeben worden sein, und schliesslich muss die Verwaltung die Zusicherung der Vertraulichkeit auf ausdrückliches Verlangen des Informanten hin erteilt haben (Urteil des BVGer A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 9.3.4; Isabelle Häner, a.a.O., Art. 7 BGÖ N 47; je m.w.H.).

E. 7.4

Vorliegend kann nicht von freiwillig mitgeteilten Informationen gesprochen werden, zumal die Beschwerdeführerinnen gesetzlich verpflichtet waren, die Zusammensetzung der Emissionsgemeinschaft der Vorinstanz bekannt zu geben. Nach Art. 23 Abs. 1 CO₂-Verordnung können Importeure bei der Vorinstanz jeweils bis zum 30. November vor Beginn des Referenzjahres beantragen, für die Dauer von maximal fünf Jahren als Emissionsgemeinschaft behandelt zu werden. Dies bedingt selbstredend, dass der Vorinstanz sämtliche Mitglieder einer beabsichtigten Emissionsgemeinschaft mitgeteilt werden. Die Mitteilung sämtlicher Mitglieder ist zudem auch deshalb notwendig, weil die Mitglieder einer Emissionsgemeinschaft solidarisch für die von der Emissionsgemeinschaft zu bezahlende Sanktion bei Überschreitung der Zielvorgabe haften (Art. 13 Abs. 3 CO₂-Gesetz) und der Vorinstanz bekannt sein muss, wen sie bei Nichtbezahlung allenfalls ins Recht fassen kann. Die Anforderungen nach Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ sind vorliegend somit nicht erfüllt, weshalb die Zusicherung der Geheimhaltung der Offenlegung der Vollzugsresultate nicht entgegensteht. Auch eine Berufung auf den allgemeinen Grundsatz des Vertrauensschutzes nach Art. 9 BV vermag daran nichts zu ändern. Könnte man trotz Fehlens der von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ geforderten Voraussetzung der Freiwilligkeit der Mitteilung die Geheimhaltung gestützt auf den allgemeinen Grundsatz des Vertrauensschutzes erzwingen, wäre die erwähnte Bestimmung obsolet. Eine unrichtige Auskunft einer Behörde vermag denn nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch nur dann Rechtswirkungen zu entfalten, wenn das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts dasjenige des Vertrauensschutzes nicht überwiegt (vgl. BGE 137 II 182 E. 3.6.2). Indem der Gesetzgeber in Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ explizit bestimmt hat, dass nur bei freiwillig übermittelten Informationen der Zugang zu amtlichen Dokumenten aufgrund einer zugesicherten Vertraulichkeit eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden kann, hat er die Interessenabwägung in Bezug auf Informationen, welche im Rahmen einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung abgegeben wurden, bereits vorgenommen und dabei dem Interesse am Zugang höheres Gewicht beigemessen als dem

Vertrauensschutz.

E. 8

Die zur Veröffentlichung vorgesehenen Vollzugsresultate beinhalten auch die Namen der Importeure bzw. Emissionsgemeinschaften sowie deren Mitglieder. Strittig ist vorliegend, ob deshalb zum Schutz deren Privatsphäre die Vollzugsresultate nur in anonymisierter Form offengelegt werden dürfen.

E. 8.1.1

Die Beschwerdeführerinnen machen hierzu geltend, das Öffentlichkeitsgesetz halte den Grundsatz fest, dass die Einsichtnahme anonymisiert zu erfolgen habe, was vorliegend auch möglich sei. Wenn der Gesuchsteller diesen Grundsatz aufheben möchte, so habe er im Detail zu begründen, inwiefern dies notwendig sei, um die Zwecke des Öffentlichkeitsgesetzes erfüllen zu können. Die Importeure seien allesamt Gesellschaften des Privatrechts und die öffentliche Hand sei an ihnen nicht beteiligt. Es würden auch keine staatlichen Abgeltungen geleistet und die Importeure würden keinen staatlichen Infrastrukturen benutzen. Es gebe daher keine Rechtfertigung, dass Importeure einen weitergehenden Eingriff in ihre Privatsphäre bzw. in ihre Persönlichkeitsrechte hinnehmen müssten, als dies bei anderen privaten natürlichen und juristischen Personen der Fall sei. Die Umweltfreundlichkeit hänge sodann mit einem spezifischen Fahrzeug bzw. Fahrzeughersteller zusammen. Die Importeure hätten auf den CO₂-Ausstoss keinen Einfluss. Die Angaben über die Namen der Importeure würden deshalb ein völlig falsches Bild über den Umwelteinfluss eines Importeurs ergeben. Es würden in der Schweiz die Namen der Importeure (anstatt der Hersteller) an den Pranger gestellt, ohne jeglichen Bezug zu den Fahrzeugen und deren CO₂-Ausstoss. Die Folge dieser Stigmatisierung wäre, dass die Importeure mit einer schlechten Umweltbilanz in Zukunft gemieden würden. Dies führe zu einer unberechtigten Wettbewerbsverzerrung. Nebst dem allgemeinen Interesse der Öffentlichkeit der Verwaltung seien auch die in Art. 6 Abs. 2 VBGÖ genannten Interessen zu beachten. Dafür sei die Bekanntgabe der Namen aber nicht erforderlich. Die Beschwerdeführerinnen könnten nachvollziehen, dass an den Vollzugsdaten möglicherweise ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe, nicht jedoch an der Veröffentlichung der Namen. Die Datenherausgabe müsse auch verhältnismässig sein, weshalb als mildere Massnahme die Namen der Importeure zu anonymisieren seien. Dies genüge um dem Öffentlichkeitsprinzip Nachachtung zu verschaffen. Schliesslich seien die Importeure vertraglich verpflichtet, den Ruf des Herstellers zu schützen. Würden Importeure Emissionsgemeinschaften bilden, so seien insbesondere diejenigen Hersteller, welche umweltfreundliche Fahrzeuge bauen würden, in ihrem Ruf beeinträchtigt, wenn für die Emissionsgemeinschaft ein schlechteres Ziel gelte als für einen einzelnen Hersteller. Es sei den Beschwerdeführerinnen daher von Anfang an wichtig gewesen, dass die Daten über die Emissionsgemeinschaften nicht publik werden können.

E. 8.1.2

Die Vorinstanz hält eine Anonymisierung nicht für möglich. Einerseits seien auch mit nur einem Teil der Daten bzw. mit geschwärzten Namen Rückschlüsse auf die restlichen Daten möglich und andererseits habe der Beschwerdegegner auch um Zugang zu den Namen verlangt, weshalb eine Anonymisierung materiell einer vollständigen Verweigerung der Herausgabe gleich käme. Sodann überwiege das öffentliche Interesse an der Herausgabe der Vollzugsdaten das private Interesse an der Geheimhaltung. Die Beschwerdeführerinnen

würden nicht konkret aufzeigen, inwiefern ein schwerwiegender Eingriff in ihre Privatsphäre vorliege. Namentlich die Annahme einer Stigmatisierung sei sehr hypothetischer Natur. Die Beeinträchtigung der Privatsphäre sei in erster Linie in einem potentiellen Imageverlust zu sehen, beispielsweise bei Importeuren, die eine hohe Sanktion bezahlen müssten. Zudem könnte die Zusammensetzung von Emissionsgemeinschaften bei Kunden und Herstellern für Irritationen sorgen. Demgegenüber bestehe das öffentliche Interesse am Zugang einerseits in der detaillierten Berichterstattung gegenüber der Öffentlichkeit über die Wirksamkeit der CO₂-Gesetzgebung und andererseits diene die Offenlegung der umfassenden Information von Konsumenten, die umweltbewusst handeln und die Bezahlung einer eingepreisten Sanktion vermeiden möchten. Nachteile in Form geringfügiger oder bloss unangenehmer Konsequenzen würden nicht für einen Vorrang der Geheimhaltungsinteressen genügen. Ein Imageschaden, der so gross sei, dass er sich auf die Verkaufszahlen bzw. die Marktstellung auswirken könne, dürfte durch eine Veröffentlichung der Daten kaum zu erwarten sein. Irritationen bei Kunden oder Herstellern würden höchstens unangenehmen Konsequenzen entsprechen. Bei der Interessenabwägung sei zudem die Bedeutung der Materie zu beachten. Angesichts der Vielzahl der betroffenen Konsumenten, der Auswirkungen auf die Umwelt und der teilweisen nicht unerheblichen Konsequenzen der Sanktion auf die Preisgestaltung komme der Sache vorliegend relativ grosse Bedeutung zu.

E. 8.2

Da die Vollzugsresultate betreffend die CO₂-Emissionsvorschriften Umweltinformationen im Sinne von Art. 2 Abs. 3 AK und Art. 7 Abs. 8 USG darstellen, ist vorliegend, wie bereits erwähnt, auch die Aarhus-Konvention einschlägig (vgl. vorstehend E. 3.1.3). Während die Konvention in Bezug auf den Datenschutz natürlicher Personen deckungsgleich mit dem schweizerischen Recht ist, sieht Art. 4 Abs. 4 Bst. f AK keinen Schutz für juristische Personen vor. Das Datenschutzgesetz gilt hingegen auch für juristische Personen (vgl. Art. 2 Abs. 1 DSG). Verlangt eine Person Einsicht in ein Dokument mit Umweltinformationen, das personenbezogene Daten einer juristischen Person enthält, so richtet sich das Verfahren nach den massgeblichen Bestimmungen des Öffentlichkeits- und Datenschutzgesetzes (vgl. Botschaft zur Aarhus-Konvention, BBl 2012 4356).

E. 8.3.1

Nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ sind amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Der im Öffentlichkeitsgesetz verwendete Begriff der Personendaten deckt sich mit der Definition in Art. 3 DSG (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2016; Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 5.2.1; vgl. ferner Urteile des BVerger A-5146/2015 vom 10. Februar 2016 E. 5.6 und A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 8.2). Demnach sind Personendaten alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen. Damit Angaben als Personendaten qualifiziert werden können, müssen sie einer Person zugeordnet werden können. Der Begriff der Personendaten ist weit zu fassen (Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 3.2 m.w.H.; Urteil des BVerger A-788/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 5.3.1 m.w.H.). Art. 9 Abs. 1 BGÖ enthält lediglich eine grundsätzliche Verpflichtung der Behörde zur Anonymisierung. Diese ist nur nach Möglichkeit verbindlich (Urteile des BVerger A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.1.1 und A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.1). Eine Anonymisierung gilt namentlich dann als nicht möglich, wenn sie im Ergebnis zu einer Verweigerung des Zugangs führen würde, weil sich das Zugangsgesuch

gerade auf die zu anonymisierenden Daten bezieht oder der Informationsgehalt der Daten, hinsichtlich welcher der Zugang verlangt wird, durch die Anonymisierung verloren ginge (Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E.5.2.2; BVGE 2013/50 E. 9.5; Urteil des BVer A-8073 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.1). Zugangsgesuche, die sich auf amtliche Dokumente beziehen, welche nicht anonymisiert werden können, sind nach Art. 19 DSG zu beurteilen (Art. 9 Abs. 2 BGÖ).

E. 8.3.2

Die zur Herausgabe bzw. Veröffentlichung vorgesehenen Vollzugsresultate führen für alle Importeure bzw. Emissionsgemeinschaften unter Bekanntgabe deren Namen die Gesamtzahl der zugelassenen Fahrzeuge, die durchschnittlichen massgebenden gewichteten CO₂-Emissionen, die individuelle Zielvorgabe, die Zielwertüberschreitung sowie allenfalls den Sanktionsbetrag bei Zielwertüberschreitung auf. Das Dokument enthält somit klarerweise Personendaten. Es wäre grundsätzlich ohne grossen Aufwand möglich, das Dokument in anonymisierter Form offenzulegen, indem man beispielsweise die Namen der Importeure schwärzt. Dadurch könnten die übrigen Daten keiner bestimmten Person zugeordnet werden. Vorliegend ist jedoch zu beachten, dass sich einzig die Beschwerdeführerinnen gegen die Offenlegung der Namen wehren und sie sich nur auf den Schutz ihrer eigenen Personendaten berufen können. Einzelne Importeure haben der Offenlegung sämtlicher Daten ausdrücklich zugestimmt, andere wiederum haben die Bekanntgabe zumindest akzeptiert. Entsprechend kann vorliegend nur eine Anonymisierung der Namen der Beschwerdeführerinnen zur Diskussion stehen. Werden einzig die Namen der Beschwerdeführerinnen anonymisiert, kann jedoch leicht auf diese geschlossen werden. Dem am Verfahren beteiligten Beschwerdegegner sind die Namen der Beschwerdeführerinnen aus dem vorliegenden Verfahren jedenfalls bekannt, weshalb er die anonymisierten Daten leicht den Beschwerdeführerinnen zuordnen und sie damit auch publik machen könnte. Der Nutzen einer Anonymisierung der Daten wäre daher nur sehr beschränkt. Das Zugangsgesuch des Beschwerdegegners bezieht sich sodann ausdrücklich auch auf die Bekanntgabe der Namen der Importeure bzw. Emissionsgemeinschaften und deren Mitglieder. Insofern käme eine Anonymisierung zumindest einer partiellen Verweigerung des Zugangs gleich. Entsprechend ist das Zugangsgesuch gemäss Art. 9 Abs. 2 BGÖ nach Art. 19 DSG zu beurteilen.

E. 8.4.1

Gemäss Art. 19 Abs. 1 DSG dürfen Bundesorgane Personendaten nur bekannt geben, wenn dafür eine Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 17 DSG besteht oder eine der in Bst. a-d aufgeführten Situationen vorliegt. Die sogenannten Stammdaten einer Person, also Name, Vorname, Adresse und Geburtsdatum, dürfen Bundesorgane auf Anfrage auch dann bekannt geben, wenn die Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 1 DSG nicht erfüllt sind (vgl. Art. 19 Abs. 2 DSG). Dies gilt allerdings wie bei Art. 19 Abs. 1bis DSG nur, wenn die Bekanntgabe der Daten gestützt auf eine Abwägung der berührten Interessen als zulässig und verhältnismässig erscheint (vgl. Art. 19 Abs. 4 Bst. a DSG; Urteile des BVer A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.2.2 und A-3621/2014 vom 2. September 2015 E. 4.3.4; Jennifer Ehrensperger, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 19 DSG N 49).

E. 8.4.2

Art. 19 Abs. 1bis DSG sieht vor, dass Bundesorgane im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen oder gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz

auch Personendaten bekannt geben dürfen, wenn diese im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und an ihrer Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b). Erstere Voraussetzung, die dem datenschutzrechtlichen Zweckbindungsgebot Rechnung trägt, ergibt sich für den Bereich des Öffentlichkeitsgesetzes bereits aus dessen Begriff des amtlichen Dokuments, muss ein solches doch, wie erwähnt, die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ; vorstehend E. 3.2; BVGE 2014/42 E. 7.1; Urteil des BVGer A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E.4.2.2; Isabelle Häner, a.a.O., Art. 9 BGÖ N 12). Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Güterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang zu den amtlichen Dokumenten und den privaten Interessen am Schutz der darin enthaltenen Personendaten. Im Rahmen von Art. 19 Abs. 1 bis lit. b DSGVO ist auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und der Schutz der Privatsphäre zu berücksichtigen, was sich aus dem Zweckartikel des Datenschutzgesetzes (vgl. Art. 1 DSGVO) sowie aus Art. 13 BV herleiten lässt (BGE 142 II 340 E. 4.2; Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1).

E. 8.4.3

Eine entsprechende Interessenabwägung ist auch nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ angezeigt: Danach wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen. Über das Verhältnis von Art. 7 Abs. 2 BGÖ und Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1 bis Bst. b DSGVO können unterschiedliche Auffassungen vertreten werden. Letztlich ist allerdings massgebend, dass gestützt auf beide Bestimmungen dieselbe Interessenabwägung vorzunehmen ist. (Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1.1; Urteile des BVGer A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 9.4 und A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.3, je m.w.H.).

E. 8.4.4

Hinsichtlich der öffentlichen Interessen ist zu beachten, dass dem Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung zwar per se Gewicht zukommt. Dieses ist allerdings im Einzelfall in Berücksichtigung von Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes, das die Entscheidungsprozesse der Verwaltung transparent machen und die Kontrolle über diese verbessern sowie das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen stärken soll (vgl. BGE 136 II 399 E. 2.1 m.w.H.), zu bestimmen und kann variieren (vgl. Urteile des BVGer A-3621/2014 vom 2. September 2015 E. 4.3.5 und A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.2). Zusätzlich zum allgemeinen Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung sind allfällige spezifische Informationsinteressen der Öffentlichkeit zu berücksichtigen, namentlich Interessen, wie sie in Art. 6 Abs. 2 VBGÖ genannt werden. So kann das öffentliche Interesse überwiegen, wenn die Zugänglichmachung dem Schutz spezifischer öffentlicher Interessen dient, insbesondere dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit (Art. 6 Abs. 2 lit. b VBGÖ).

E. 8.4.5

Bei der Gewichtung der privaten Interessen sind insbesondere die Funktion und die Stellung der betroffenen Dritten sowie die möglichen Auswirkungen einer allfälligen Zugänglichmachung der fraglichen Personendaten zu beachten. Dabei ist auch der Natur dieser Daten Rechnung zu tragen. So gilt die Zugänglichmachung von Stammdaten im

Allgemeinen als eher leichter Eingriff, jene von besonders schützenswerten Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSGVO oder Persönlichkeitsprofilen im Sinne von Art. 3 Bst. d DSGVO dagegen als Eingriff von erheblichem Gewicht, der kaum je in Betracht fallen dürfte (vgl. zum Ganzen: BVGE 2014/42 E. 7.1; Urteile des BVGer A-3621/2014 vom 2. September 2015 E. 4.3.4 und A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.2; Isabelle Häner, a.a.O., Art. 7 BGÖ N 57 ff.; Jennifer Ehrensperger, a.a.O., Art. 19 DSGVO N 46). Nicht jede Bekanntgabe von Personendaten führt dabei zu einer Beeinträchtigung der Privatsphäre. Eine solche setzt einen tatsächlichen Eingriff in die Persönlichkeit der betroffenen Person voraus, der eine gewisse Intensität erreicht. Geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenzen reichen nicht aus, um ein überwiegendes privates Interesse gelten zu machen. Ebenso wenig, wenn eine Beeinträchtigung der Persönlichkeit lediglich denkbar bzw. entfernt möglich ist (vgl. BGE 133 II 209 E. 2.3.3; Urteile des BVGer A-4571/2014 vom 10. August 2016 E. 7.2.3 und A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.3; Isabelle Häner, a.a.O., Art. 7 BGÖ N 60).

E. 8.5

Vorliegend geht es gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz um die Publikation der Vollzugsresultate betreffend die CO₂-Emissionsvorschriften. Die darin enthaltenen Personendaten stehen im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, werden sich doch im Rahmen der Vorschriften zur Verminderung der CO₂-Emissionen und damit auch zum Schutz der öffentlichen Gesundheit (vgl. nachfolgend E. 8.6.1) erhoben. Folglich gilt es gemäss Art. 19 Abs. 1 bis Bst. b DSGVO eine Güterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang zu den erwähnten Vollzugsresultaten und dem privaten Interesse der Beschwerdeführerinnen am Schutz der darin enthaltenen Personendaten vorzunehmen und zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht ein überwiegendes öffentliches Interesse bejaht hat.

E. 8.6.1

Wie bereits ausgeführt bezweckt das CO₂-Gesetz die Verminderung von Treibhausgasemissionen, insbesondere CO₂-Emissionen, mit dem Ziel, einen Beitrag zu leisten, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als 2 Grad Celsius zu beschränken. Als Massnahme zur Erreichung dieses Reduktionsziels wird u.a. jährlich für jeden Importeur oder Hersteller bzw. Emissionsgemeinschaft eine individuelle Zielvorgabe für die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der erstmals in Verkehr gesetzten Personenwagen festgelegt. Bei Überschreitung der individuellen Zielvorgabe wird eine Sanktion fällig (vgl. Art. 10 - 13 CO₂-Gesetz). Die streitgegenständlichen Vollzugsresultate geben diesbezüglich Auskunft über die Gesamtzahl der zugelassenen Fahrzeuge, die durchschnittlichen massgebenden gewichteten CO₂-Emissionen, die individuelle Zielvorgabe, die Zielwertüberschreitung und den allenfalls zu bezahlenden Sanktionsbetrag der einzelnen Importeure bzw. Emissionsgemeinschaften. Werden die Daten offengelegt, lässt sich die Wirksamkeit der CO₂-Gesetzgebung überprüfen und ersehen, inwiefern diese Vorschriften in der Praxis von den Behörden um- und durchgesetzt wurden. Insofern ist der Vorinstanz und den Ausführungen des EDÖB in seiner Empfehlung vom 9. September 2016 beizupflichten, dass ein erhebliches öffentliches Interesse an der Offenlegung dieser Daten besteht. Dies insbesondere im Hinblick darauf, dass der Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes darin liegt, Transparenz zu schaffen und die Tätigkeit der Verwaltung zu kontrollieren. Nebst diesem allgemeinen Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung sind vorliegend auch spezifische Informationsinteressen nach Art. 6 Abs. 2 Bst.

b VBGÖ gegeben. Die Vollzugsresultate enthalten Angaben über CO₂-Emissionen und betreffen damit auch den Klimaschutz (vgl. vorstehend E. 3.1.3). Gemäss Botschaft des Bundesrates über die Schweizer Klimapolitik nach 2012 vom 26. August 2009 wirkt sich die Klimaerwärmung negativ auf die Gesundheit aus (vgl. BBl 2009 7444 f.). Die Reduktion der CO₂-Emissionen liegt insofern im öffentlichen Interesse. Unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen und politischen Bedeutung dieser Materie ist der Offenlegung der Vollzugsresultate ein erhebliches Interesse der Allgemeinheit beizumessen. Was das von der Vorinstanz angeführte öffentliche Interesse an der umfassenden Information von Konsumenten, die umweltbewusst handeln und die Bezahlung einer eingepreisten Sanktion vermeiden möchten, betrifft, so kann diesem vorliegend nur wenig Gewicht beigemessen werden. Einerseits bezweckt das Öffentlichkeitsgesetz nicht den Konsumentenschutz und andererseits stellt dies auch kein spezifisches Interesse im Sinne von Art. 6 Abs. 2 VBGÖ dar. Aus den Vollzugsresultaten ist lediglich ersichtlich, ob ein Importeur im Jahr 2014 die Zielvorgabe bei den CO₂-Emissionen erreichte oder ob er eine Sanktion wegen Überschreitung der Zielvorgabe bezahlen musste. Rückschlüsse auf einzelne Fahrzeuge bezüglich Umweltfreundlichkeit und Preisgestaltung lassen sich hingegen keine ziehen. Wie die Beschwerdeführerinnen diesbezüglich zu Recht vorbringen, hängt die Umweltfreundlichkeit eines Fahrzeuges nicht vom Importeur, sondern vom konkreten Fahrzeugmodell und der Marke ab. Ein umweltbewusster Konsument wird sich daher in erster Linie über den CO₂-Ausstoss eines konkreten Fahrzeugs informieren. Diese Angaben sind bereits öffentlich bekannt. So findet sich beispielsweise auf der Webseite der Vorinstanz eine Fahrzeugliste mit Angaben zum CO₂-Ausstoss sämtlicher Fahrzeugmodelle (< <http://www.bfe.admin.ch/energieetikette/00962/00964/index.html?lang=de> >, abgerufen am 5. Oktober 2017). Sodann müssen gemäss Anhang 3.6 der Energieverordnung vom 7. Dezember 1998 (EnV, SR 730.01) Personenwagen an Verkaufsstellen mit einer Energieetikette, welche u.a. Angaben zu den CO₂-Emissionen enthalten, gekennzeichnet werden. Nichtsdestotrotz kann es einem Konsumenten wichtig sein, sein Fahrzeug bei einem Importeur zu kaufen, welcher die CO₂-Ziele erreicht und damit seinen Beitrag zum Klimaschutz leistet. In Bezug auf das Vermeiden der Bezahlung einer eingepreisten Sanktion gilt es zu berücksichtigen, dass sich den Vollzugsresultaten nicht entnehmen lässt, ob ein Importeur eine zu bezahlende Sanktion einpreist und auf welches Fahrzeug sich dies preismässig auswirkt. Anstatt die Sanktion einzupreisen, kann ein Importeur auch seine Gewinnmarge reduzieren. Schlussendlich ist er gehalten, das Fahrzeug zu einem konkurrenzfähigen Preis anzubieten. Aus Sicht des Konsumenten bieten die Vollzugsresultate somit nur einen beschränkten Mehrwert.

E. 8.6.2

Bei der Bemessung der privaten Interessen gilt es zu berücksichtigen, dass es sich bei den Beschwerdeführerinnen um juristische Personen des Privatrechts handelt, bei welchen die Schutzbedürftigkeit von Personendaten naturgemäss geringer ist als bei natürlichen Personen (vgl. Urteile des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 7.2.3 und A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 9.6.2). In Anbetracht der gesellschaftlichen Bedeutung der CO₂-Emissionen besteht bei einer Offenlegung sämtlicher Daten die Gefahr eines Imageverlustes, sofern ein Importeur die Zielvorgabe nicht erreichte und eine Sanktion zu bezahlen hatte. Das könnte dazu führen, dass Importeure von gewissen Kunden zukünftig gemieden würden. Inwiefern und in welchem Ausmass dies tatsächlich eintritt, bleibt jedoch unklar. Wie erwähnt steht für den umweltbewussten Konsumenten ohnehin der

CO₂-Ausstoss eines konkreten Fahrzeuges im Vordergrund. Insofern ist nicht davon auszugehen, dass die Offenlegung der Daten sich spürbar auf die Verkaufszahlen niederschlagen oder gar zu Marktverzerrungen führen würde, wie von den Beschwerdeführerinnen befürchtet. Ebenfalls könnte die Zusammensetzung von Emissionsgemeinschaften bei Kunden und Herstellern allenfalls für Irritationen sorgen, wobei relevante Auswirkungen auf die Marktverhältnisse auch hier nicht zu erwarten sind. Die Beschwerdeführerinnen berufen sich sodann darauf, dass sie vertraglich verpflichtet seien, den Ruf der Hersteller zu wahren. Zwar könnte die Offenlegung der Vollzugsresultate auch bei den Herstellern zu einem Imageverlust führen, welche Konsequenzen den Beschwerdeführerinnen dadurch drohen, legen sie jedoch nicht dar. Die Befürchtung der Beschwerdeführerinnen, die Offenlegung würde ein völlig falsches Bild über den Umwelteinfluss eines Importeurs ergeben, kann der Zugangsgewährung sodann nicht entgegenstehen. Die Interpretation der Vollzugsresultate ist dem Beschwerdegegner bzw. der Öffentlichkeit zu überlassen (vgl. Urteil des BVGer A-7874/2015 vom 15. Juni 2015 E. 6.1). Die Beschwerdeführerinnen könnten ihre Position in einer allfälligen öffentlichen Diskussion oder Stellungnahme darlegen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Offenlegung der Vollzugsresultate bei den Beschwerdeführerinnen höchstens geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenzen verursachen würde. Etwas anderes legen die - beweisbelasteten (vgl. vorstehend E. 3.4) - Beschwerdeführerinnen jedenfalls nicht substantiiert dar und ergibt sich auch nicht aus den Akten.

E. 8.6.3

Die Interessenabwägung nach Art. 19 Abs. 1bis Bst. b DSGVO ergibt zusammengefasst, dass an der Bekanntgabe der streitgegenständlichen Personendaten ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. An dieser Beurteilung ändert auch der Umstand nichts, dass es sich bei den Beschwerdeführerinnen um Personen des Privatrechts handelt, bei welchen der Schutz der Persönlichkeit weiter reicht als bei Institutionen, an welchen die öffentliche Hand beteiligt ist oder die staatliche Leistungen erhalten.

E. 8.6.4

Auch unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips erweist sich die Datenherausgabe als zulässig. Diese ist geeignet, dem Öffentlichkeitsprinzip Nachachtung zu verschaffen, indem Informationen von allgemeinem Interesse der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Eine mildere Massnahme, um dieses Ziel zu erreichen, ist nicht ersichtlich. Schliesslich bleibt auch die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn (Zumutbarkeit) gewahrt, da die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Beschwerdeführerinnen - wenn überhaupt - nicht über Gebühr eingeschränkt werden.

E. 9

Zusammengefasst ergibt sich, dass weder spezialgesetzliche Bestimmungen (Art. 4 BGÖ) noch überwiegende private oder öffentliche Interessen an der Geheimhaltung (Art. 7 BGÖ) eine Verweigerung oder Einschränkung des Zugangs zu den streitgegenständlichen Vollzugsresultaten zu rechtfertigen vermögen. Ein Ausnahmefall im Sinne von Art. 8 BGÖ wird sodann nicht geltend gemacht und liegt auch nicht vor. Bei diesem Ergebnis erweist sich die Beschwerde folglich als unbegründet und ist abzuweisen.

E. 10.1

Die Beschwerdeführerinnen stellen den Antrag, auf die Publikation des vorliegenden Entscheids zu verzichten. Für den Fall, dass er trotzdem publiziert werden sollte,

beantragen sie die Anonymisierung nicht nur der Namen und Adressen, sondern auch der Zusammensetzung der Emissionsgemeinschaft bzw. des Grossimporteurs.

E. 10.2

Gemäss Art. 5 des Informationsreglements für das Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 (Informationsreglement, SR 173.320.4) veröffentlicht dieses seine Entscheide sowohl in einer elektronischen Entscheidungsdatenbank (Art. 6 Informationsreglement) als auch in einer amtlichen Entscheidungssammlung (Art. 7 Informationsreglement). Entscheide aufgrund von Art. 36b VGG werden nicht veröffentlicht. Unter Art. 36b VGG fallen Entscheide über Genehmigungen von Beschaffungsmassnahmen nach dem Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG, SR 121). Ein gänzlicher Verzicht auf eine Veröffentlichung eines materiellen Entscheids (vgl. dagegen Art. 6 Abs. 2 Informationsreglement mit Bezug auf Prozessentscheide) ist für das Bundesverwaltungsgericht ansonsten nicht vorgesehen. Ausnahmsweise muss der Verzicht auf eine Veröffentlichung dennoch möglich sein, wobei nur erstellte und überwiegende öffentliche oder substantiiert dargelegte und überwiegende private Interessen einen Verzicht rechtfertigen könnten (Urteil des BVGer B-5579/2013 vom 14. Oktober 2014 E. 5.3). Die Entscheide werden grundsätzlich in anonymisierter Form veröffentlicht (Art. 29 Abs. 2 VGG, Art. 8 Abs. 1 Informationsreglement).

E. 10.3

Vorliegend handelt es sich nicht um einen Entscheid im Sinne von Art. 36b VGG und wie die vorstehenden Erwägungen zeigen, liegen auch keine überwiegenden privaten oder öffentlichen Interessen vor, die einen Verzicht auf eine Publikation rechtfertigen würden. Die Publikation erfolgt bereits von Gesetzes wegen in anonymisierter Form, sprich ohne Bekanntgabe der Namen. Eine weitergehende Anonymisierung ist nicht angezeigt, kann doch auch bei Bekanntgabe, dass es sich bei den Beschwerdeführerinnen um eine Emissionsgemeinschaft und um einen Grossimporteur handelt, nicht auf deren Namen bzw. Zusammensetzung geschlossen werden. Zudem muss auch ein anonymisiertes Urteil verständlich bleiben (vgl. BGE 133 I 106 E. 8.3).

E. 11

Dem Verfahrensausgang entsprechend gelten die Beschwerdeführerinnen als unterliegend und haben die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 VwVG). Diese sind auf Fr. 2'000.-- festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Der von den Beschwerdeführerinnen einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet. Angesichts ihres Unterliegens haben die Beschwerdeführerinnen keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE). Dasselbe gilt für die obsiegende Vorinstanz als Bundesbehörde (Art. 7 Abs. 3 VGKE). (Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

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