

# **BVGer B-4161/2020 vom 11. Januar 2021**

Bundesverwaltungsgericht, 2021-01-11, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_B-4161\\_2020](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-4161_2020)

FR: TAF B-4161/2020 du 11 janvier 2021

IT: TAF B-4161/2020 del 11 gennaio 2021

## **Regeste**

Aussenhandel

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist (BVGE 2007/6 E. 1, m.H.).

#### **E. 1.1**

Es beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern sie von Behörden erlassen wurden, die gemäss Art. 33 VGG als Vorinstanzen gelten und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt.

#### **E. 1.2**

Anfechtungsgegenstand ist die am 17. Juni 2020 erlassene Verfügung des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Abteilung Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF). Hiergegen ist die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig (Art. 33 Bst. d VGG).

#### **E. 1.3**

Nach Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG ist eine Beschwerde unzulässig gegen Verfügungen auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten. Diese Ausnahmen sind jedoch restriktiv auszulegen (BGE 137 I 371 E. 1.2). Sie erfassen ausschliesslich klassische "actes de gouvernement". Ausfuhrbeschränkungen nach dem Güterkontrollgesetz sind in der Regel anfechtbar, es sei denn, es stehen qualifiziert politische Interessen auf dem Spiel (vgl. Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich/Niklaus Oberholzer, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2015, Art. 83 N 14; Thomas Häberli: in Marcel A. Niggli/Peter Übersax/Hans Wiprächtiger/Lorenz Kneubühler, Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, Art. 83 N 28). Ein Ausschlussstatbestand im Sinne von Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG liegt damit in casu nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

#### **E. 1.4**

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG). Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten

hatte, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung von dieser formell und materiell beschwert und sie hat ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Die Beschwerdeführerin ist somit beschwerdelegitimiert.

### **E. 1.5**

Die Beschwerde wurde form- und fristgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Die Rechtsvertreterin hat sich rechtsgenügend durch eine schriftliche Vollmacht ausgewiesen (Art. 11 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 46 ff. VwVG).

### **E. 1.6**

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

### **E. 2.1**

In prozessualer Hinsicht beantragt die Beschwerdeführerin, der der Vorinstanz vorliegende vollständige Bericht des NDB sei unter Wahrung berechtigter Geheimhaltungsinteressen bei ihr heraus zu verlangen und mit den Amtsberichten des NDB vom 2. Juli 2020 zu vergleichen. Ihr, der Beschwerdeführerin, sei zusammengefasst der Inhalt sowie allfällige Abweichungen mitzuteilen. Sodann macht die Beschwerdeführerin auch einen Anspruch auf Akteneinsicht in die Stellungnahmen der zuständigen Stellen des EDA, VBS und UVEK geltend.

### **E. 2.2**

Bewilligungsbehörde für Ausfuhrgesuche nach dem GKG ist das SECO (Art. 26 GKV). Es bewilligt Gesuche um Einzelbewilligungen, wenn kein Hinweis auf einen Verweigerungsgrund nach Art. 6 GKG vorliegt, bzw. lehnt sie ab, wenn ein solcher klarerweise vorliegt (Art. 27 Abs. 1 und 2 GKV; Patrick Edgar Holzer, Das Güterkontrollgesetz, S. 147-230, in: Thomas Cottier / Matthias Oesch (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band XI, Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht, 3. Aufl. 2020, N 145). In den übrigen Fällen entscheidet das SECO im Einvernehmen mit den zuständigen Stellen des EDA, VBS und UVEK sowie nach Anhörung des NDB (Art. 27 Abs. 3 GKV). Dies ist insbesondere der Fall, wenn - auch nach allfälligen Informationen des NDB oder nach technischer und juristischer Beratung - Unklarheiten betreffend den Endempfänger oder die tatsächliche Endverwendung bestehen (Holzer, a.a.O., N 146). Besteht unter den konsultierten Stellen Einigkeit, so fällt die Bewilligungsbehörde den Entscheid. Kommt keine Einigung zustande, entscheidet der Bundesrat auf Antrag des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF; Art. 27 Abs. 3 GKV; Holzer, a.a.O., N 148).

### **E. 2.3**

Die zuständigen Stellen des EDA, VBS und UVEK geben ihre Stellungnahme im Verfahren nach Art. 27 Abs. 3 GKV gemäss der Vorinstanz direkt im ELIC ab. Das elektronische Bewilligungssystem ELIC (E-Licensing) hat per 1. Oktober 2014 die papierbasierten Bewilligungsprozesse abgelöst (Holzer, a.a.O., N 130). In diese Stellungnahmen hat die Beschwerdeführerin vollständig Akteneinsicht erhalten. Einzig die Namen der zuständigen Sachbearbeiter wurden geschwärzt (vgl. Vorinstanz, act. 1.2, 2.2 und 3.2).

#### **E. 2.4**

Bei den Stellungnahmen des NDB handelt es sich um klassifizierte Dokumente, die nach der Informationsschutzverordnung zu behandeln sind. Auch der NDB hat seine Stellungnahmen im ELIC abgegeben (vgl. Vorinstanz, act. 1.3, 2.3, 3.3) ebenso seine Neubeurteilung zum Gesuch Nr. (Gesuch 1) (vgl. Vorinstanz, act. 1.2, S. 2). Der NDB erstellte am 2. Juli 2020 in Anwendung von Art. 60 Abs. 1 NDG i.V.m. Art. 32 NDV und dessen Anhang 3, Ziff. 12.1.1 über diese Analysen zuhanden der Beschwerdeführerin und des Bundesverwaltungsgerichtes Amtsberichte, welche sich in den Vorakten befinden (vgl. Vorinstanz, act. 1.10, 2.7 und 3.7).

#### **E. 2.5**

Es sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, die darauf schliessen lassen, dass der NDB den wesentlichen Inhalt seiner Analysen in den drei Amtsberichten vom 2. Juli 2020 nicht korrekt wiedergegeben hätte. Bei der geschwärzten Stellungnahme des NDB zum Gesuch Nr. (Gesuch 1) auf S. 2 von act. 1.2 der Vorakten handelt es sich um eine Neubeurteilung ("Reassessment"). Die übrigen Analysen des NDB sind in den ELIC-Auszügen als Beilagen erwähnt (vgl. Vorinstanz, act. 1.3, 2.3, 3.3). Insofern lässt sich auch nicht schliessen, in den Vorakten liege nur eine kurze geschwärzte Stellungnahme der Vorinstanz, deren Umfang nicht mit den ausführlichen Amtsberichten übereinstimmen könne.

#### **E. 2.6**

Der Antrag auf Edition des ungeschwärzten vollständigen Berichts des NDB zuhanden des Gerichts ist somit abzuweisen.

#### **E. 3.1**

Weiter beantragt die Beschwerdeführerin mit Replik vom 7. Oktober 2020, die von der Vorinstanz mit Vernehmlassung vom 14. September 2020 eingereichten Risk Report-Einträge zu I.\_\_\_\_\_ und J.\_\_\_\_\_ aus der Datenbank des "Wisconsin Project on Nuclear Arms Control" seien aus dem Recht zu weisen. Die Vorinstanz habe in der Vernehmlassung vom 8. September 2020 selbst festgehalten, diese Risk Reports seien nicht relevant. Indem die Vorinstanz nun aber solche Akten einreiche, ver falle sie der Stimmungsmache und missbrauche ihr Vernehmlassungsrecht.

#### **E. 3.2**

Im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht dürfen im Rahmen des Streitgegenstandes bisher noch nicht gewürdigte, bekannte wie auch bis anhin unbekannt neue Sachverhaltsumstände, die sich zeitlich vor (sog. unechte Noven) oder erst im Laufe des Rechtsmittelverfahrens (sog. echte Noven) zugetragen haben, vorgebracht werden. Gleiches gilt für neue Beweismittel. Die Behörde muss mithin jederzeit Vorbringen zum Sachverhalt entgegennehmen und berücksichtigen, falls sie diese für rechtserheblich hält (BVGE 2012/21 E. 5.1, vgl. Art. 32 Abs. 2 VwVG; vgl. Patrick Sutter, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2019, Art. 32 Rz. 10). Praxisgemäss werden aufgrund der Untersuchungsmaxime Spontaneingaben in der Regel nicht aus den Akten gewiesen, sondern der Gegenpartei zur Kenntnisnahme zugestellt. Nachdem sich bereits der Risk Report aus dem Jahre 1999 in den Vorakten befindet, erscheint es nicht sachgerecht, den aktualisierten Risk Report aus den Akten zu weisen. Der Beweiswert und der Inhalt des Risk Reports wird im Rahmen der materiellen Prüfung zu würdigen sein.

### **E. 3.3**

Der mit Replik vom 7. Oktober 2020 gestellte Verfahrens Antrag der Beschwerdeführerin, die Beilagen 1-3 der Vernehmlassung vom 14. September 2020 aus den Akten zu weisen, wird abgewiesen.

### **E. 4.1**

Bevor auf die weiteren formellen und materiellen Rügen der Beschwerdeführerin einzugehen ist, sind nachfolgend kurz die wesentlichen Rechtsgrundlagen darzulegen:

### **E. 4.2**

Das GKG gilt für doppelt verwendbare Güter und besondere militärische Güter (Art. 2 Abs. 1 GKG). In der Schweiz ist das WBF für das Nachführen der Güterlisten zuständig (Art. 22 Abs. 2 GKG). Die Güter sind in den Anhängen 1-3 der Güterkontrollverordnung aufgeführt. Als Güter gelten nach Art. 3 Bst. a GKG Waren, Technologien und Software. Art. 3 GKV regelt, in welchen Fällen für die Ausfuhr eine Bewilligung des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO erforderlich ist.

### **E. 4.3**

Art. 6 GKG nennt die Gründe zur Verweigerung der Bewilligung. Danach ist die Erteilung einer Bewilligung ausgeschlossen, wenn die beantragte Tätigkeit internationalen Abkommen widerspricht (Art. 6 Abs. 1 Bst. a GKG), womit namentlich auf das Chemiewaffenübereinkommen Bezug genommen wird. Die Bewilligung ist nach Art. 6 Abs. 1 Bst. b GKG auch ausgeschlossen, wenn sie den internationalen Kontrollregimen widerspricht (Australiengruppe, Gruppe der Nuklearlieferländer, Raketentechnologieregime und Vereinbarung von Wassenaar [vgl. Botschaft zur Änderung des Güterkontrollgesetzes vom 27. Juni 2018; BBl 2018 4529, 4531]). Diese Verweigerungsgründe bestehen nach Art. 6 Abs. 1 GKV insbesondere: [...] wenn Grund zur Annahme besteht, dass die Güter, die ausgeführt werden sollen: a. für die Entwicklung, die Herstellung, die Verwendung, die Weitergabe oder den Einsatz von ABC-Waffen bestimmt sind; b. zur konventionellen Aufrüstung eines Staats in einem Mass beitragen, das zu einer erhöhten regionalen Spannung oder Instabilität führt oder einen bewaffneten Konflikt verschärft; c. nicht bei der deklarierten Endempfängerin oder dem deklarierten Endempfänger verbleiben. Ein Verweigerungsgrund nach Art. 6 Abs. 1 Bst. b GKG kann nach Art. 6 Abs. 2 GKV zudem bestehen, wenn ein Partnerstaat die Ausfuhr eines ähnlichen Guts an dieselben Endempfänger verweigert hat (Bst. a), der Ursprungsstaat mitteilt, er verlange für die Wiederausfuhr sein Einverständnis, und dieses nicht vorliegt (Bst. b) sowie wenn der Bestimmungsstaat die Einfuhr verbietet (Bst. c).

### **E. 4.4**

Ausfuhren von zivil und militärisch verwendbaren Gütern des Anhangs 2 Teil 2 GKV und besonderen militärischen Gütern des Anhangs 3 GKV im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine können zudem aufgrund von Art. 1 Abs. 1 Massnahmenverordnung verweigert werden. Danach kann die Ausfuhr verweigert werden, wenn die Güter ganz oder teilweise für militärische Zwecke (Bst. a) oder für einen militärischen Endverwender bestimmt sind (Bst. b).

### **E. 4.5**

Art. 6 Abs. 1 GKV enthält sodann eine Bestimmung über den erforderlichen Beweisgrad bzw. das Beweismass. Danach liegt ein Verweigerungsgrund vor, wenn "Grund zur

Annahme" besteht, dass die auszuführenden Güter nicht beim deklarierten Endempfänger verbleiben. "Grund zu Annahme" ist weniger als "Wissen" und mehr als "Nicht-Ausschliessen-Können". "Grund zur Annahme" korreliert mit einer Wahrscheinlichkeit des Eintritts des Ergebnisses, die zwar nicht zwingend an Sicherheit grenzt, aber doch überdurchschnittlich hoch sein muss (Holzer, a.a.O., N 173). Dies entspricht dem Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit. Dabei kann die Behörde derjenigen Sachverhaltsdarstellung folgen, welche als die Wahrscheinlichste aller Möglichkeiten zu gelten hat (Krauskopf/Emmenegger/Babey, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2. Aufl. 2016 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 12 N 213).

#### **E. 4.6**

Demgegenüber ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 1 Abs. 1 Massnahmenverordnung kein Hinweis auf ein reduziertes Beweismass. Nach Art. 1 Abs. 1 Massnahmenverordnung wird die Ausfuhr von Dual-Use-Gütern nicht bewilligt, wenn die Güter ganz oder teilweise für einen militärischen Zweck oder für einen militärischen Endverwender bestimmt sind. Wie es sich bei Ausfuhren von Dual-Use-Gütern an zivil-militärische Mischbetriebe verhält, wird offengelassen. Gemäss Praxis des SECO sind Ausfuhren von Dual-Use-Gütern an zivil-militärische Mischbetriebe grundsätzlich bewilligungsfähig. Ob eine Bewilligung erteilt werden könne, werde in diesen Fällen sorgfältig im Einzelfall geprüft. Voraussetzung einer Bewilligung sei, dass eine Endverbleibserklärung aufzeige, dass die zu liefernden Güter vom Endempfänger zivil eingesetzt werden sollen, und dass die verwaltungsinterne Prüfung ergebe, dass keine Indizien vorlägen, welche Zweifel an der Richtigkeit der Angaben in der Endverbleibserklärung aufkommen liessen (vgl. Interpellation Keller-Sutter vom 16. Dezember 2015 [15.4134; "Exportkontrolle. Praxis der Bewilligung bei Dual-Use-Gütern"]).

#### **E. 4.7**

Bei zivil-militärischen Mischbetrieben wird ein strikter Beweis (volle Überzeugung), dass die fraglichen Güter für einen militärischen Zweck verwendet werden sollen, regelmässig nicht möglich oder nicht zumutbar sein, so dass auch hier der Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit genügen muss.

#### **E. 5.1**

In formeller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Sie wirft der Vorinstanz vor, ihr sei nicht mitgeteilt worden, dass der Risk Report zu den Akten genommen wurde. Ebenso sei sie nicht darüber in Kenntnis gesetzt worden, dass und inwiefern sich der NDB und die anderen konsultierten Departemente geäussert hätten.

#### **E. 5.2**

Die Vorinstanz bestreitet eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Es gehe vorliegend um eine Frage der behördlichen Entscheidkompetenz und nicht um eine solche des rechtlichen Gehörs. Die Vorinstanz habe im Einvernehmen mit den zuständigen Stellen des EDA, VBS und UVEK sowie nach Anhörung des NDB zu entscheiden. Darüber hinaus seien nachrichtendienstliche Informationen nicht gerichtsverwertbar.

#### **E. 5.3**

Die Beschwerdeführerin entgegnet mit Replik, auch solche klassifizierten Berichte dürften von der verfügenden Behörde nicht verwertet werden, wenn der Gesuchstellerin nicht zumindest der wesentliche Inhalt mitgeteilt werde und sie sich vor Erlass der Verfügung dazu nicht äussern könne.

#### **E. 5.4**

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich aus Art. 29 Abs. 2 BV und wird für das Verwaltungsverfahren in den Art. 29 ff. VwVG konkretisiert. Er umfasst verschiedene Teilgehalte, so namentlich das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines solchen Entscheides zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst als Mitwirkungsrecht somit alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (BGE 144 I 11 E. 5.3; 135 II 286 E. 5.1; 127 I 54 E. 2b; Waldmann/Bickel, Praxiskommentar VwVG, Art. 29 N 44 ff.).

#### **E. 5.5**

Gemäss Art. 30 Abs. 1 VwVG hört die Behörde die Parteien an, bevor sie verfügt. Der Anspruch auf vorgängige Anhörung beinhaltet insbesondere, dass die Behörde sich beim Erlass ihrer Verfügung nicht auf Tatsachen stützen darf, zu denen sich die von der Verfügung betroffene Person nicht vorgängig äussern und diesbezüglich Beweis führen konnte (BVGE 2011/37 E. 5.4.1). Die Bestimmung verlangt dabei nicht, dass die Parteien Gelegenheit erhalten müssen, sich zu jedem möglichen Ergebnis, das von der entscheidenden Behörde ins Auge gefasst wird, zu äussern. Die Behörde hat den Parteien weder den Entwurf der Verfügung noch deren Begründung vorgängig zur Stellungnahme zu unterbreiten. Der Anspruch auf vorgängige Anhörung und Äusserung besteht primär in Bezug auf die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und das Beweisergebnis; vorbehalten bleiben Fälle, in denen sich der rechtserhebliche Sachverhalt bereits hinreichend aus dem Gesuch ergibt. Dagegen erwächst den Parteien kein allgemeiner Anspruch auf vorgängige Anhörung zu Fragen der Rechtsanwendung. Vom Anhörungsrecht nicht erfasst ist ferner auch die Beweismittelwürdigung. In diesem Sinn ist die Behörde nicht verpflichtet, der betroffenen Person mitzuteilen, wie sie den Sachverhalt zu würdigen gedenkt, oder ihr gar die Gelegenheit einzuräumen, sich zu ihrer rechtlichen Würdigung zu äussern (Waldmann/Bickel, Praxiskommentar VwVG, Art. 30 N 19 ff.).

#### **E. 5.6**

Eng mit dem Äusserungsrecht ist der verfahrensrechtliche Anspruch auf Akteneinsicht (Art. 26 VwVG) verbunden. In jedem Verfahren können sich die Betroffenen nur dann wirksam zur Sache äussern und geeignete Beweise führen bzw. Beweismittel bezeichnen, wenn ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, die Unterlagen einzusehen, auf welche sich die Behörde stützt (BVGE 2011/37 E. 5.4.1). Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör folgt daher die Pflicht der Behörde zur (vorgängigen) Orientierung über die entscheidungsrelevanten tatsächlichen Grundlagen. Nimmt die Behörde neue Akten auf, die ihr als Entscheidungsgrundlage dienen, hat sie die Parteien darüber ebenso in Kenntnis zu setzen wie über Beweismassnahmen (BGE 132 V 387 E. 3.1; 128 V 272 E. 5b/bb; Urteil des BGer 1A.60/2002 vom 10. September 2002 E. 2.1-2.3; Urteil des BVer A-1251/2012 vom 15.

Januar 2014 E. 4.2; René Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss/Daniela Thurnherr/Denise Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl. 2014, Rz. 318; Waldmann/Bickel, Praxiskommentar VwVG, Art. 29 N 71-79).

#### **E. 5.7**

Diese Pflicht findet allerdings ihre Grenze in der Pflicht der Parteien, sich ihrerseits nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) zu verhalten. Handelt es sich um ein offen zugängliches, von jedermann einsehbares Aktenstück, mit dessen Verwendung zur Entscheidungsfindung der Betroffene hätte rechnen müssen, kann eine Orientierung unterbleiben; ebenso wenn der Betroffene das Aktenstück bereits kennt oder hätte kennen können. In solchen Fällen reicht es, wenn die Behörde das Dossier für die Parteien zur Einsichtnahme bereithält (Waldmann/Bickel, Praxiskommentar VwVG, Art. 29 N 75).

#### **E. 5.8**

Der Anspruch auf Akteneinsicht kann nach sorgfältiger konkreter Abwägung aus überwiegenden Interessen durch Aussonderung oder Abdeckung eingeschränkt werden (BGE 130 III 42 E. 3.2.1; 132 I 181 E. 4.4). Nach ständiger Rechtsprechung sind verwaltungsinterne Akten sowohl vom verfassungsmässigen Akteneinsichtsrecht (Art. 29 Abs. 2 BV) als auch vom entsprechenden gesetzlichen Anspruch gemäss Art. 26 ff. VwVG ausgeschlossen (BGE 129 II 497 E. 2.2; 125 II 473 E. 4a; 122 I 153 E. 6a, je m.w.H.). Als verwaltungsinterne Akten gelten Dokumente, denen für die Behandlung eines Falls kein Beweischarakter zukommt und die ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen. Davon erfasst sind Entwürfe, Anträge, Notizen, Gesprächs- und Prüfungsprotokolle, Mitberichte, Hilfsbelege usw. (BGE 129 II 497 E. 2.2; 125 II 473 E. 4a; 122 I 153 E. 6a; je m.w.H.). Die jüngere Rechtsprechung präzisiert diese Praxis dahingehend, dass im Einzelfall nicht die formale Einstufung als internes Dokument massgeblich ist, sondern vielmehr die objektive Bedeutung der Akte für den verfügungswesentlichen Sachverhalt (Urteil des BGer 1C\_159/2014 vom 10. Oktober 2014 E. 4.3; Urteil des BVGer B-831/2011 vom 18. Dezember 2018 E. IV.3 Rz. 174).

#### **E. 5.9**

Auf ein Aktenstück, in welches die Einsichtnahme im Sinne von Art. 27 VwVG verweigert respektive eingeschränkt wurde, darf sodann gemäss Art. 28 VwVG zum Nachteil der Partei nur abgestellt werden, wenn ihr die Behörde von seinem für die Sache wesentlichen Inhalt mündlich oder schriftlich Kenntnis und ihr ausserdem Gelegenheit gegeben hat, sich zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen. Im Übrigen darf bei der Entscheidungsfindung auf Geheimakten, über die nicht wenigstens in zusammenfassender Weise informiert worden ist, auch dann nicht abgestellt werden, wenn darin gar nicht Einsicht verlangt wurde (Urteile des BGer 2A.587/2003 und 2A.588/2003 vom 1. Oktober 2004 E. 6.5).

#### **E. 5.10**

Die Beschwerdeführerin erachtet es als unklar, ob im Entscheidungszeitpunkt schriftliche Berichte des NDB und der konsultierten Departemente und Ämter vorlagen. Sollte dies nicht der Fall gewesen sein, sei der Anspruch auf Akteneinsicht insofern verletzt, als die Vorinstanz es unterlassen habe, die Berichte und Stellungnahmen der Ämter aktenkundig zu machen.

#### **E. 5.11**

Der NDB und die konsultierten zuständigen Stellen des EDA, VBS und UVEK geben ihre Stellungnahme im Verfahren nach Art. 27 Abs. 3 GKV nach Angaben der Vorinstanz direkt im ELIC ab. Den Vorakten ist zu entnehmen, dass die direkt im ELIC abgegebenen (teilweise zwar sehr kurzen) Stellungnahmen des EDA, VBS und UVEK sowie des NDB (vermerkt als Beilagen) im Entscheidzeitpunkt vorlagen.

#### **E. 5.12**

Soweit die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe den Risk Report aus der Datenbank des "Wisconsin Project on Nuclear Arms Control" aus dem Jahr 1999 zu den Akten genommen, ohne sie darüber zu informieren, ist festzuhalten, dass es sich bei der Datenbank des "Wisconsin Project on Nuclear Arms Control" um eine öffentlich zugängliche Datenbank handelt, die gemäss Angaben der Vorinstanz von zahlreichen Exportkontrollbehörden verschiedener Länder als eine mögliche Informationsgrundlage bei der Exportkontrolle verwendet wird. Die Beschwerdeführerin hätte mit deren Verwendung zur Entscheidungsfindung rechnen müssen; ebenso hätte sie das Aktenstück kennen können. In solchen Fällen kann nach dem oben Gesagten (vgl. E. 5.7) eine Orientierung unterbleiben. Die Vorinstanz musste den zu den Akten genommenen Auszug aus der Datenbank lediglich zur Einsichtnahme bereithalten. In Bezug auf den Risk Report liegt somit keine Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführerin vor.

#### **E. 5.13**

Die Beschwerdeführerin beanstandet weiter, die Stellungnahmen der zuständigen Stellen des EDA, VBS und UVEK hätten ihr vorgängig zugestellt werden müssen. Das in Art. 27 Abs. 3 GKV vorgesehene, behördeninterne Verfahren dient der (bundes-)verwaltungsinternen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Dabei haben sich die beteiligten Stellen über die Behandlung des Bewilligungsgesuchs zu einigen, ansonsten der Bundesrat über das Gesuch entscheidet. Vorliegend haben sich die zuständigen Stellen des EDA, VBS und UVEK in äusserst kurz gehaltenen Stellungnahmen dem Bericht des NDB folgend ablehnend zur Gesuchsbewilligung geäussert bzw. sich aufgrund fehlender Fachkenntnisse einer Beurteilung enthalten. Entsprechend handelt es sich um eine (rechtliche) Beurteilung der Gesuche durch eine Fachstelle, welche für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt ist. Den Stellungnahmen kommt für die Behandlung des Falls kein Beweischarakter zu. Sie dienen ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung. Solche Stellungnahmen brauchen vor dem behördlichen Entscheid den Parteien nicht zur Stellungnahme unterbreitet zu werden. Auch diesbezüglich liegt somit keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor (vgl. zum Ganzen: oben E. 5.8 und Urteil des BVGer A-3542/2018 vom 28. August 2019 E. 5.4).

#### **E. 5.14**

Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin, sie sei nicht darüber in Kenntnis gesetzt worden, dass und inwiefern sich der NDB geäussert habe. Die Vorinstanz wäre aber verpflichtet gewesen, ihr den Bericht des NDB zuzustellen bzw. ihr vor Erlass der Verfügung den wesentlichen Inhalt bekanntzugeben. Indem die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung dennoch auf die Stellungnahmen des NDB abgestellt habe, habe sie ihr rechtliches Gehör verletzt.

#### **E. 5.15**

Bei den Stellungnahmen des NDB handelt es sich um klassifizierte Dokumente. Auf ein Aktenstück, in welches die Einsichtnahme im Sinne von Art. 27 VwVG verweigert

respektive eingeschränkt wurde, darf gemäss Art. 28 VwVG zum Nachteil der Partei nur abgestellt werden, wenn ihr die Behörde von seinem für die Sache wesentlichen Inhalt mündlich oder schriftlich Kenntnis und ihr ausserdem Gelegenheit gegeben hat, sich zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen.

#### **E. 5.16**

Am 5. März 2020 informierte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin zum Gesuch Nr. (Gesuch 1), die Prüfung habe Unstimmigkeiten hervorgebracht und es bestehe Grund zur Annahme, dass der Empfänger bewusst falsche oder unvollständige Angaben in seinen Unterlagen unterbreite. Es werde zurzeit von einer militärischen Verwendung ausgegangen. Auch setzte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin am 12. März 2020 darüber in Kenntnis, dass sie zusammen mit den zuständigen Stellen des EDA, VBS und UVEK sowie nach Anhörung des NDB entscheide. Mit E-Mail vom 20. März 2020 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin überdies mit, dass die bisherige Beurteilung sehr kritisch sei, der Endempfänger unterhalte auch eine Rüstungsproduktion.

#### **E. 5.17**

Die Beschwerdeführerin war somit darüber informiert, dass das Gesuch Nr. (Gesuch 1) im Verfahren nach Art. 27 Abs. 3 GKV beurteilt und Stellungnahmen von den zuständigen Stellen des EDA, VBS und UVEK und namentlich auch des NDB eingeholt werden. Mit den Angaben der Vorinstanz in den Nachrichten vom 5. und 20. März 2020 war die Beschwerdeführerin zudem - wenn auch eher knapp - über den wesentlichen Inhalt der Analyse des NDB informiert. Die Vorinstanz wäre zwar gehalten gewesen, ausdrücklich mitzuteilen, dass sich diese Beurteilung aus den Analysen des NDB ergibt. Da die Beschwerdeführerin aber darüber in Kenntnis gesetzt wurde, dass das Gesuch im Verfahren nach Art. 27 Abs. 3 GKV beurteilt und eine Stellungnahme des NDB eingeholt wird, konnte die Beschwerdeführerin an sich darauf schliessen, dass diese Beurteilung auf die Analyse des NDB zurückzuführen ist. Dies umso mehr nachdem sie am 20. März 2020 auch darüber informiert wurde, dass das Gesuch nun bei den zuständigen Stellen des EDA, UVEK und VBS in Konsultation sei.

#### **E. 5.18**

Die Beschwerdeführerin war damit hinsichtlich des Gesuchs Nr. (Gesuch 1) - wenn auch nur knapp - ausreichend über den wesentlichen Inhalt der Stellungnahme des NDB vom 25. Februar 2020 und der Neubeurteilung des NDB vom 20. März 2020 orientiert. Gleiches gilt für das Gesuch Nr. (Gesuch 2). Die Vorinstanz liess der Beschwerdeführerin zu diesem Gesuch zwar keine separaten Informationen zukommen, aufgrund der gleichen Sachlage, spricht insbesondere des gleichen Endempfängers, war jedoch klar, dass das Gleiche zu gelten hat. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt hinsichtlich dieser zwei Gesuche nicht vor.

#### **E. 5.19**

Betreffend das Gesuch Nr. (Gesuch 3) stellte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin Rückfragen zur Webadresse des Endempfängers und zum Installationsstandort der Maschine und ersuchte am 27. März 2020 um Einreichung des Handelsregisterauszuges des Endempfängers. Schliesslich wurde die Beschwerdeführerin mit E-Mail vom 28. April 2020 darüber informiert, dass bei allen Gesuchen das Verfahren nach Art. 27 Abs. 3 GKV laufe.

### **E. 5.20**

Zwar war die Beschwerdeführerin somit informiert, dass auch das Gesuch Nr. (Gesuch 3) im Verfahren nach Art. 27 Abs. 3 GKV beurteilt wird und damit namentlich eine Stellungnahme des NDB eingeholt wird. Alleine mit den oben erwähnten Rückfragen zum Gesuch Nr. (Gesuch 3) war die Beschwerdeführerin jedoch nicht ausreichend über den wesentlichen Inhalt der Analyse des NDB in Kenntnis gesetzt worden, zumal der NDB aufgrund von zahlreichen Einzelindizien zu einer negativen Beurteilung gelangte. Über diese Einzelindizien sowie auch den Schluss des NDB, der eigentliche Endkunde des Fräscenters sei womöglich B.\_\_\_\_\_, wurde die Beschwerdeführerin nicht in Kenntnis gesetzt.

### **E. 5.21**

Indem die Vorinstanz trotz mangelhafter Inkenntnissetzung über den wesentlichen Inhalt der Analyse des NDB zum Gesuch Nr. (Gesuch 3) in der angefochtenen Verfügung massgebend auf diese abstellte, hat sie das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt.

### **E. 6.1**

Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die Vorinstanz habe den Sachverhalt nicht ausreichend abgeklärt. Sie habe auf den Amtsbericht des NDB abgestellt, ohne diesen zu hinterfragen. Als Folge der unrichtigen und unvollständigen Sachverhaltsabklärung seien materiell rechtlich bei allen drei Gesuchen die Voraussetzungen für eine Ablehnung der Ausfuhrgesuche nicht gegeben. Insbesondere sei das erforderliche Beweismass nicht erfüllt.

### **E. 6.2**

Nach Art. 12 VwVG hat die Vorinstanz von Amtes wegen für die richtige und vollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts zu sorgen (Untersuchungsgrundsatz). Als unrichtig gilt die Sachverhaltsfeststellung, wenn der angefochtenen Verfügung ein falscher und aktenwidriger Sachverhalt zugrunde gelegt wurde oder entscheidrelevante Gesichtspunkte nicht geprüft oder Beweise falsch gewürdigt wurden. Als unvollständig gilt sie, wenn nicht über alle rechtserheblichen Umstände Beweis geführt wurde oder eine entscheidrelevante Tatsache zwar erhoben, jedoch nicht gewürdigt wurde und nicht in den Entscheid einfluss (Urteil des BVGer A-4864/2019 vom 15. September 2020 E. 3.4.1 m.w.H.; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 1043; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.189).

### **E. 6.3**

Überdies gebietet der Anspruch auf Prüfung der Parteivorbringen nach Art. 32 VwVG, dass die Behörde die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt (Berücksichtigungspflicht). Dabei handelt es sich um einen Kernaspekt des rechtlichen Gehörs, zumal Anhörungsrechte nur dann wirksam sein können, wenn die Behörde die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich zur Kenntnis nimmt und sich angemessen damit auseinandersetzt (Waldmann/Bickel, *Praxiskommentar*, Art. 32 N 18, m.H.). Ob die Behörde ihrer Berücksichtigungspflicht im Einzelfall tatsächlich nachgekommen ist, lässt sich regelmässig nur anhand der Verfügungsbegründung beurteilen. Die Pflicht zur Berücksichtigung der Parteivorbringen

deckt sich allerdings nicht immer mit der Pflicht zur Begründung, da nach Art. 32 VwVG sämtliche erhebliche Parteivorbringen zu würdigen sind, die Verfügungsbegründung sich demgegenüber auf diejenigen Überlegungen beschränken darf, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt (Waldmann/Bickel, Praxiskommentar, Art. 32 N 21).

#### **E. 6.4**

Die Vorinstanz verweist zur Begründung der Ablehnungsverfügung im Wesentlichen auf die Analysen des NDB, ohne sich mit den Vorbringen der Beschwerdeführerin auseinanderzusetzen oder weitere Sachverhaltsabklärungen vorzunehmen.

#### **E. 6.5**

Die Beschwerdeführerin brachte vor der Vorinstanz einerseits vor, der Endempfänger B.\_\_\_\_\_ habe auch (Name Maschinentyp) Maschinen aus (...) und (...) Produktion gekauft und ein Beamter vom (Exportkontrollbehörde Land 1) habe im September 2019 das Werk von B.\_\_\_\_\_ zwecks Inspizierung besucht (Vorinstanz, act. 1.6.1). In der angefochtenen Verfügung hat sich die Vorinstanz nicht mit diesem Argument auseinandergesetzt, sie äussert sich jedoch im Beschwerdeverfahren dazu. Dabei weist sie betreffend die Bewilligungspraxis von Drittstaaten zwar zutreffend darauf hin, dass kein Konsultationsmechanismus zwischen den Partnerstaaten in den Exportkontrollregimen mit Bezug auf die Bewilligung von Ausfuhren von zivil und militärisch verwendbaren Gütern oder besonderen militärischen Gütern besteht. So sieht Art. 6 Abs. 2 Bst. a GKV auch nur im umgekehrten Fall vor, dass die Praxis eines Drittstaates allenfalls zu berücksichtigen ist. Danach kann ein Verweigerungsgrund bestehen, wenn ein Partnerstaat die Ausfuhr eines ähnlichen Guts an dieselben Endempfänger verweigert hat. Dennoch können die Bewilligungspraxis von Drittstaaten und von diesen vorgenommene Abklärungen unter Umständen Anhaltspunkte für die Beurteilung von Ausfuhrgesuchen aus der Schweiz liefern.

#### **E. 6.6**

Andererseits brachte die Beschwerdeführerin zu den Gesuchen Nr. (Gesuch 1) und Nr. (Gesuch 2) vor der Vorinstanz vor, die Russische Föderation habe dem Endempfänger B.\_\_\_\_\_ für die Entwicklung und Herstellung medizinischer Geräte Budgetgelder zur Verfügung gestellt, die Zweck gebunden seien und ausschliesslich für medizinische Anwendungen benützt werden dürfen. Die G.\_\_\_\_\_ Maschinen würden in einer separaten Halle aufgestellt und die Produktionsstätte sei ausschliesslich für die Herstellung von Teilen medizinischer Geräte ausgestattet (Vorinstanz, act. 1.6.1). Weiter lege die Beschwerdeführerin dar, sie sei vertraglich verpflichtet, die Produktion während eines Jahres zu begleiten und anschliessend während fünf Jahren technische Unterstützung vor Ort zu leisten (Vorinstanz, act. 1.6.3). Sie, die Beschwerdeführerin, verfüge auch über Zeichnungen der herzustellenden Teile (Vorinstanz, act. 1.6.1 sowie Beschwerdebeilage Nr. 24).

#### **E. 6.7**

Zu diesen Vorbringen äussert sich die Vorinstanz weder in der angefochtenen Verfügung noch mit Vernehmlassung und Duplik im Beschwerdeverfahren.

#### **E. 6.8**

Hinzu kommt, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit E-Mail vom 30. März 2020 zwar in Aussicht gestellt hat, die von ihr am 27. März 2020 zusätzlich gelieferten Informationen betreffend vertraglicher Verpflichtung zur Begleitung der Produktion an die zuständigen Stellen weiterzuleiten. In den Vorakten findet sich aber kein entsprechender Beleg. Die Nachricht der Beschwerdeführerin vom 27. März 2020 mit den zusätzlichen Informationen wurde im ELIC nicht abgelegt. Zudem hatten die zuständigen Stellen des VBS und UVEK ihre Stellungnahmen bereits am 20. und 23. März 2020 abgegeben und auch die Neubeurteilung durch den NDB war bereits am 20. März 2020 erfolgt. Ein Hinweis, dass sich diese Stellen anschliessend nochmals mit den fraglichen Ausfuhrgesuchen und den neuen Informationen befassten, ergibt sich aus den Vorakten nicht.

#### **E. 6.9**

Weitergehend fehlen in den Vorakten auch die von der Beschwerdeführerin mit E-Mail vom 18. März 2020 eingereichten sechs Zeichnungen der herzustellenden Teile. Die Aktenführungspflicht gebietet jedoch, dass die Akten vollständig sein müssen. Alles was zur Sache gehört und entscheidungswesentlich sein kann, namentlich alle schriftlichen Eingaben und Stellungnahmen, sind in den Akten festzuhalten (Waldmann/Oeschger, Praxiskommentar, Art. 26 N 37). Es muss davon ausgegangen werden, dass diese Zeichnungen den zuständigen Stellen des VBS, UVEK und EDA sowie dem NDB zur Verfassung ihrer Stellungnahmen nicht zur Verfügung standen.

#### **E. 6.10**

Die Vorinstanz wäre verpflichtet gewesen, im Rahmen einer fundierten und differenzierten Prüfung des Exportgesuchs insbesondere den Verwendungszweck der Maschinen genauer abzuklären sowie weitere Abklärungen zum Endempfänger und seinen Aktivitäten im Bereich der Medizinaltechnik vorzunehmen. Sie hätte sowohl dem Vorbringen, die Russische Föderation habe zwecks Erhöhung der Eigenproduktion für die Entwicklung und Herstellung medizinischer Geräte Budgetgelder zur Verfügung gestellt und B. \_\_\_\_\_ den Auftrag erteilt, die Sparte Medizinalapparate expansiv auszubauen, nachgehen müssen, als auch das Vorbringen betreffend vertraglicher Verpflichtung zur Begleitung der Produktion bzw. zur technischen Unterstützung vor Ort berücksichtigen müssen. Überdies hätte sie auch den im Verfahren nach Art. 27 Abs. 3 GKV zuständigen Stellen sämtliche Informationen zur Verfügung stellen müssen. Indem dies nicht erfolgt ist, wurde der Sachverhalt nicht vollständig abgeklärt und die Berücksichtigungspflicht nach Art. 32 VwVG verletzt.

#### **E. 6.11**

Hinzu kommt, dass es der Vorinstanz, indem sie betreffend das Gesuch Nr. (Gesuch 3) das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt hat, gar nicht möglich war, den Sachverhalt ausreichend abzuklären. Der NDB kam gestützt auf verschiedene Indizien zum Schluss, es lägen zahlreiche Widersprüche und Ungereimtheiten vor, die insgesamt zu einer negativen Einschätzung führten. Die Beschwerdeführerin hat jedoch keine Gelegenheit erhalten, sich zum wesentlichen Inhalt dieser Analyse zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen, womit sich die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung auch gar nicht mit den Erklärungen der Beschwerdeführerin für die Widersprüche auseinandersetzen konnte. Im Übrigen hat die Vorinstanz dies auch im Beschwerdeverfahren kaum nachgeholt.

#### **E. 6.12**

So bezweifelte der NDB in seiner Analyse beispielsweise, ob die Formen für die Mehrheit der Folienballons überhaupt auf der bestellten Fräsmaschine hergestellt werden könnten, da die Bearbeitungsdimension des Fräscnters kleiner sei als die Mehrheit der Folienballons, die E. \_\_\_\_\_ auf der Homepage anbiete. Die Beschwerdeführerin legt im Beschwerdeverfahren mittels Skizzen nun aber dar, dass grössere Werkzeuge und Formen in Modulen, d.h. zusammengesetzt, gefertigt werden sollen sowie dass insbesondere für die Fertigung der Werkzeuge für die Verpackung eine Maschine in (...) -Ausführung notwendig sei. Weiter erwähnt der NDB im Zusammenhang der verschiedenen Widersprüche und Ungereimtheiten beispielsweise auch den Namen der Homepage der Firma. Die Beschwerdeführerin macht im Beschwerdeverfahren geltend, die Internetadresse sei auf H. \_\_\_\_\_, den Inhaber der C. \_\_\_\_\_ registriert und in Russland sei es leider üblich, Internetadressen der Konkurrenten in leicht abgeänderter Form zu verwenden, um die Nachfrage auf sich zu ziehen.

### **E. 7.1**

Die Vorinstanz hat den Sachverhalt nicht vollständig abgeklärt und insbesondere betreffend das Gesuch Nr. (Gesuch 3) das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt. Die Verletzung von Verfahrensrechten (wie beispielsweise das rechtliche Gehör) führt grundsätzlich dazu, dass der formell mangelhafte Entscheid der Vorinstanz im Beschwerdeverfahren aufgehoben wird. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung 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; Urteil des BVGer A-2989/2018 vom 4. September 2019 E. 3.4.3; WALDMANN/BICKEL, Praxiskommentar VwVG, Art. 29 N 114 ff.).

### **E. 7.2**

Zur Verletzung des rechtlichen Gehörs tritt in casu die unvollständige Feststellung des Sachverhalts. Müssen weitere Tatsachen festgestellt werden oder hat die Vorinstanz bei ihrem Entscheid aufgrund der von ihr eingenommenen Rechtsauffassung einzelne entscheidrelevante Gesichtspunkte noch nicht geprüft, bei deren Beurteilung sie einen Ermessensspielraum hätte, weist die Beschwerdeinstanz die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Urteil des BVGer B-2054/2017 vom 19. April 2018 E. 6.2; Weissenberger/Hirzel, Praxiskommentar VwVG, Art. 61 N 16). Dies rechtfertigt sich insbesondere dann, wenn die Kenntnis von sachlichem und fachtechnischem Wissen der Vorinstanz im Vordergrund steht (BVGE 2014/23 E. 6.1; Urteil B-2054/2017 E. 6.2).

### **E. 7.3**

Die Beschwerdeführerin hat in wirtschaftlicher Hinsicht ein Interesse an der gehörigen Beschleunigung des Verfahrens. Sie befürchtet, dass ein kassatorischer Entscheid aufgrund der Dauer die Geschäftsbeziehung gefährde. Allerdings sprechen gewichtige sachliche Gründe dafür, den Sachverhalt vollständig und sachgerecht von der Vorinstanz und ihren Fachorganen abklären zu lassen, andernfalls Missbräuche der fraglichen Güter zu befürchten wären. Als Fachorgane verfügen sowohl die Vorinstanz wie auch die von ihr

konsultierten und angehört Stellen, insbesondere der NDB, über besondere Fachkenntnisse. Diese Überlegungen drängen die prozessökonomischen Vorteile eines reformatorischen Entscheides in den Hintergrund. Die hier auszusprechende Rückweisung erweist sich deshalb als verhältnismässig (vgl. Urteil B-2054/2017 E. 6.4 m.H.).

#### **E. 7.4**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und die Sache an die Vorinstanz zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen. Im Rahmen der vorzunehmenden Neu beurteilung sind unter Berücksichtigung der Vorbringen der Beschwerdeführerin ergänzende Abklärungen zu den Endempfängern und dem Endbestimmungszweck der zur Ausfuhr beantragten Güter vorzunehmen.

#### **E. 8.1**

Die Beschwerdeführerin rügt zusätzlich, die Vorinstanz habe eine unzulässige Praxisänderung vorgenommen und damit gegen das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) verstossen. Die Vorinstanz habe vor diesem Verfahren zahlreiche Gesuche der Beschwerdeführerin zur Ausfuhr von Werkzeugmaschinen an B.\_\_\_\_\_ mit Nullbescheiden gutgeheissen und F.\_\_\_\_\_ bzw. G.\_\_\_\_\_ die Ausfuhr einer gleichen Maschine wie im Gesuch Nr. (Gesuch 1) bewilligt.

#### **E. 8.2**

Das Gebot der Rechtsgleichheit fordert, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt werden soll. Der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung wird insbesondere verletzt, wenn hinsichtlich einer entscheidewesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (BGE 136 V 231 E. 6.1; Urteil BVGer C-4698/2015 vom 11. Dezember 2017 E. 7.1).

#### **E. 8.3**

Mit der Vorinstanz ist festzuhalten, dass die von der Beschwerdeführerin erwähnten Nullbescheide keine Änderung der bisherigen Bewilligungspraxis darstellen. Diese von der Beschwerdeführerin unterbreiteten Anträge für die Ausstellung von Nullbescheiden haben Ausfuhren von nicht bewilligungspflichtigen Gütern mit keinerlei Bezug zu Massenvernichtungswaffenprogrammen betroffen. Die Verweigerungskriterien der Güterkontrollgesetzgebung und von Art. 1 Abs. 1 Massnahmenverordnung haben deshalb von vorne herein keine Anwendung gefunden. Bei den Ausfuhr gesuchen Nr. (Gesuch 4) vom 21. September 2018 von F.\_\_\_\_\_ über die Ausfuhr einer G.\_\_\_\_\_ Maschine (Maschinentyp) und Nr. (Gesuch 5) vom 16. Februar 2015 von G.\_\_\_\_\_ über die Ausfuhr von zwei G.\_\_\_\_\_ Maschinen (Maschinentyp), beide an den Endempfänger B.\_\_\_\_\_, waren die Verweigerungskriterien jedoch zu prüfen (s. Beschwerdebeilage 14 und 15).

#### **E. 8.4**

Die Vorinstanz wird im Rahmen der vorzunehmenden Neu beurteilung in Anwendung ihrer Fach- und Fallkenntnisse die Gleichheit der mit Gesuchen Nr. (Gesuch 4) und Nr. (Gesuch 1) zur Ausfuhr beantragten Maschinen sowie des Endempfängers, des Endverwendungszwecks und der Verhältnisse zu prüfen und dabei das Gebot der Rechtsgleichheit und allenfalls die Rechtsprechung zur Praxisänderung zu berücksichtigen

haben. Eine Praxisänderung ist zulässig, wenn ernsthafte und sachliche Gründe für die neue Praxis sprechen. Diese müssen umso gewichtiger sein, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erachtete Rechtsanwendung gehandhabt wurde (BGE 141 II 297 E. 5.5.1, 140 II 334 E. 8, 139 IV 62 E. 1.5.2; BVGE 2009/34 E. 2.4.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-468/2013 vom 24. Februar 2015 E. 10.1). Eine Praxis darf insbesondere im Hinblick auf bessere Kenntnis der gesetzgeberischen Absichten oder die künftige Entwicklung geändert werden (BGE 141 II 297 E. 5.5.1, 96 I 369 E. 6; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 591). Zudem muss die Änderung grundsätzlich erfolgen. Es darf sich nicht bloss um eine singuläre Abweichung handeln, sondern die neue Praxis muss für die Zukunft wegleitend sein für alle gleichartigen Sachverhalte. Im Weiteren muss das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung gegenüber demjenigen an der Rechtssicherheit überwiegen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 592 f.). Eine Änderung der Praxis lässt sich folglich regelmässig nur begründen, wenn die neue Lösung besserer Erkenntnis der ratio legis, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelter Rechtsanschauung entspricht; andernfalls ist die bisherige Praxis beizubehalten (BGE 133 V 37 E. 5.3.3; Urteil des BVer C-1669/2016 vom 13. Dezember 2017 E. 7.3 m.H.). Auch eine grundsätzlich zulässige Praxisänderung darf keinen Verstoss gegen Treu und Glauben darstellen (Urteil C-1669/2016 E. 7.3; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 595).

### **E. 9.1**

Die Verfahrenskosten sind den Parteien nach Massgabe ihres Unterliegens aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]), wobei der Vorinstanz keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Die Rückweisung zu erneuter Entscheidung mit offenem Ausgang gilt praxisgemäss als Obsiegen der beschwerdeführenden Partei (BGE 141 V 281 E. 11.1). Der Beschwerdeführerin sind deshalb keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 4'000.- ist ihr nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils aus der Gerichtskasse zurückzuerstatten.

### **E. 9.2**

Die als obsiegend geltende, anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin hat gemäss Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG in Verbindung mit Art. 7 ff. VGKE Anspruch auf eine Parteientschädigung zulasten der Vorinstanz. Die Parteientschädigung ist aufgrund der eingereichten detaillierten Kostennote festzusetzen (Art. 14 VGKE). Bei Fehlen einer (detaillierten) Kostennote wird die Entschädigung aufgrund der Akten festgesetzt (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Angesichts dieser klaren reglementarischen Grundlagen kann nach der Rechtsprechung namentlich bei anwaltlicher Vertretung auf eine Aufforderung zur Einreichung einer Kostennote verzichtet werden (Urteil des BVer 2C\_422/2011 vom 9. Januar 2012 E. 2; Urteil des BVer A-5198/2016 vom 5. April 2017 E. 8.2 m.H.). Unter diesen Umständen ist die Parteientschädigung ermessensweise sowie praxisgemäss auf Fr. 7'500.- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) festzusetzen.