

EDOEB empfehlung-vom-23-dezember-2022-seco-meldungen-zur-sperrung-von-geldern-und-wirt-2022-12-23 vom 23. Dezember 2022

EDÖB, 2022-12-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/edoeb_empfehlung-vom-23-dezember-2022-seco-meldungen-zur-sperrung-von-geldern-und-wirt-2022-12-23

FR: EDOEB empfehlung-vom-23-dezember-2022-seco-meldungen-zur-sperrung-von-geldern-und-wirt-2022-12-23 du 23 décembre 2022

IT: EDOEB empfehlung-vom-23-dezember-2022-seco-meldungen-zur-sperrung-von-geldern-und-wirt-2022-12-23 del 23 dicembre 2022

Erwägungen

E. 1

Der Zugangsgesuchsteller (Journalist) ersuchte am 2. Mai 2022 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Staatssekretariat für Wirtschaft SECO um Zugang zu folgenden Dokumenten: «Sämtliche Meldungen, die das Sekretariat für Wirtschaft (Seco) betreffend mutmasslich unter Sperrung fallende Vermögenswerten in Zusammenhang mit der russischen Invasion der Ukraine erhalten hat (vgl. Art. 16 Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine)».

E. 2

Am 3. Mai 2022 nahm das SECO dazu Stellung. Es verweigerte den Zugang und begründete dies wie folgt: Besagte «Meldungen müssen gestützt auf die Verordnung die Namen der Begünstigten sowie Angaben zur Art und zum Wert der betreffenden Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen enthalten. Sie enthalten demnach besonders schützenswerte Daten, wie Namen, Kontonummern und Kontostände der einzelnen Individuen oder Unternehmen oder Organisationen, die unter die Sanktionen fallen.» Durch die Bekanntgabe dieser Personendaten würden die betroffenen Personen, Unternehmen oder Organisationen bestimmt (Ar. 7 Abs. 2 BGÖ). Ein öffentliches Interesse an einzelnen Meldungen, welches diesem Schutz der Privatsphäre Dritter überwiegt, sei deshalb nicht gegeben. Weiter führte das SECO aus, dass eine Offenlegung der Informationen über Geschäftsbeziehungen mit sanktionierten Personen, Unternehmen oder Organisationen Geschäftsgeheimnisse sowohl der Sanktionierten als auch von Banken, welche diese Konten halten, preisgeben würden. Daher sei der Zugang ebenfalls aufgrund von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ zu verweigern. Schliesslich sei auch der Tatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ erfüllt, indem das SECO auf diese Meldungen über gesperrte Vermögenswerte angewiesen sei, um die Durchsetzung der Sanktionen überwachen zu können. «Eine Herausgabe dieser Dokumente könnte dazu führen, dass gewisse Vermögenswerte nicht mehr gemeldet werden, was die Durchführung dieser bundesstaatlichen Sanktionsverordnung beeinträchtigen würde.»

E. 3

Am 3. Mai 2022 reichte der Zugangsgesuchsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein.

E. 4

Mit Schreiben vom 5. Mai 2022 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Zugangsgesuchsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und am 9. Mai 2022 forderte er das SECO dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine Stellungnahme einzureichen.

E. 5

Am 16. Mai 2022 reichte das SECO nach Rücksprache mit dem Beauftragten eine Auswahl der erhaltenen Meldungen und eine Stellungnahme ein. Darin präzisierte es, dass der «Grossteil der Meldungen [...] dabei von Banken [stammt], [...]. Es kann sich jedoch auch um Versicherungsverträge, Kreditkarten oder Häuser handeln, welche gesperrt werden müssen.» Dem Beauftragten wurde eine Übersicht über die eingegangenen Meldungen inklusive meldende Institution, Art der Meldung und Meldedatum zugestellt.

E. 6

Im Wesentlichen begründete das SECO die Verweigerung des Zugangs mit denselben Argumenten, die es gegenüber dem Zugangsgesuchsteller vorgebracht hatte (Ziff. 2). In Bezug auf Art. 7 Abs. 2 BGÖ führte das SECO auf, zusätzlich zu den Personendaten sei der Zugang für weitere Kategorien von Informationen zu verweigern, das heisst «Informationen, welche in Versicherungsverträgen dargelegt werden, [oder] in Leasingverträgen, wo aufgeführt ist, welche Autos diese Personen besitzen, Adressen von Wohnsitzen in Meldungen durch Grundbuchämter oder in Meldungen über Mietverträge». Das SECO verwies sodann auf Art. 6 Abs. 2 Bst. a der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (VBGÖ; SR 152.31), wonach das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen kann, wenn die Zugänglichmachung einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit dient, insbesondere aufgrund wichtiger Vorkommnisse. Laut SECO sei zwar «nicht abzustreiten, dass ein Informationsinteresse seitens der Öffentlichkeit an der Höhe der gesperrten Vermögenswerte besteht. Dies auch um Informationen über die Umsetzung der Sanktionsmassnahmen zu erhalten und diese mit anderen Zahlen abzugleichen, die über die Vermögen einzelner sanktionierter Personen in der Öffentlichkeit vorhanden sind und Rückschlüsse darauf zu gewinnen, wie effizient die Sanktionen umgesetzt werden. Schlussendlich liegt die Kontrolle über die Umsetzung jedoch beim SECO und nicht bei den Medien, es ist die Meldung an das SECO, welche ausschlaggebend ist.» Weiter betonte das SECO, dass es «regelmässig über die Höhe der gesperrten Vermögenswerte in der Schweiz [informiere].

3/15 Durch diese Zahlen, die letztmals am 12. Mai 2022 aktualisiert wurden, erhält die Öffentlichkeit bereits einen Überblick in welcher Grössenordnung sich diese Vermögenswerte bewegen.»

E. 7

Zusätzlich zu den gegenüber dem Zugangsgesuchsteller geltend gemachten Ausnahmegründen führte das SECO schliesslich aus, dass für die Meldungen der Banken Artikel 4 Bst. b BGÖ Anwendung finde, wonach spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze, die vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen, vorbehalten bleiben. Konkret stützte sich das SECO auf Art. 47 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG; SR 952.0), welcher das Bankgeheimnis regelt. «Nach Art. 47 wird bestraft, wer ein Geheimnis offenbart, das ihm in seiner Eigenschaft als Organ, Angestellter,

Beauftragter oder Liquidator einer Bank anvertraut worden ist. Dem Bank- kunden wird damit der Schutz zugestanden, dass jegliche Angaben über seine Beziehungen zur Bank-, namentlich Name oder Höhe seiner Guthaben geheimzuhalten sind. [...] Der Geheimhaltungspflicht unterliegen alle Daten, die sich aus den Geschäftsbeziehungen zwischen Kunde und Bank ergeben. Die in den Meldungen enthaltenen Informationen unterliegen demnach dem Bank- geheimnis. Eine Herausgabe solcher Informationen durch die Banken könnte damit strafrechtlich verfolgt werden. Es kann nicht im Sinne dieser Bestimmung sein, dass das Bankgeheimnis über Umwege umgangen wird.»

E. 8

Am 24. Mai 2022 fand eine Schlichtungsverhandlung statt, in welcher der Zugangsgesuchsteller den Schlichtungsgegenstand auf die dem Beauftragten zugestellte Übersicht über die eingegangenen Meldungen zu reduzieren, inklusive meldendes Institut, Art der Meldung und Meldedatum (Ziff. 5) zu reduzieren. Die Übersicht umfasst die Meldungen zwischen dem 25. Februar 2022 und dem 3. Mai 2022 (Datum des Zugangsgesuches). Weil diese Übersicht unter anderem die Namen der Institute enthält, wurde festgehalten, dass das SECO eine Anhörung durchführt. Das Schlichtungsverfahren wurde folglich sistiert.

E. 9

Am 3. Juni 2022 lud das SECO 51 Institutionen, Unternehmen und Organisationen (nachfolgend Institute) zu einer Anhörung ein und bat diese, ihm mitzuteilen, ob sie mit der Bekanntgabe der nunmehr in Frage stehenden Informationen (meldendes Institut, Meldedatum, Vermögensart, Höhe des Vermögenswerts und Art des Sanktionsadressaten) einverstanden seien. Im Falle der Verweigerung seien die Gründe nach Art. 7 BGÖ darzulegen.

E. 10

Am 11. Juli 2022 gewährte das SECO dem Zugangsgesuchsteller den Zugang zu den Informationen betreffend der elf Institute, welche sich mit einer Bekanntgabe einverstanden erklärt hatten oder im Rahmen der Anhörung keine Stellung genommen hatten. Bei zwei Meldungen eines Grundbuchamtes schwärzte das SECO den amtlichen Wert der Liegenschaften, weil ohne dies- bezügliche Abdeckung ein Rückschluss auf die einzelnen natürlichen Personen einfacher möglich sei. Es informierte den Zugangsgesuchsteller zudem darüber, dass 39 Institute der Zugänglich- machung nicht zugestimmt hätten. Weil das SECO trotzdem beabsichtige, den Zugang zu gewäh- ren, sei ihnen die Möglichkeit einzuräumen, beim Beauftragten einen Schlichtungsantrag zu stel- len.

E. 11

Mit Schreiben vom 12. Juli 2022 und 3. August 2022 teilte das SECO diesen Instituten das Ergeb- nis der Anhörung mit. Demnach sei es nach der Prüfung der eingegangenen Begründungen zum Schluss gekommen, dass die vorgebrachten Argumente für eine Geltendmachung der Ausnah- men nach Art. 7 BGÖ kaum ausreichen würden, weshalb es weiter beabsichtige, die gewünschten Informationen bekannt zu geben. Bezüglich Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ führte das SECO aus, dass «die einzige Information, die aus den anonymisierten Meldungen gewonnen werden kann, ist, dass Ihr Unternehmen Geschäftsbeziehungen unterhält [oder «Gelder oder Vermögenswerte hält»], die unter die Sperre nach Art. 15 der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation

in der Ukraine (SR 946.231.176.72) fallen.» Betreffend Art. 7 Abs. 2 BGÖ führte es aus, dass die Kommunikation des Namens des meldenden Instituts offenlegt, «dass Sie Geschäftsbeziehungen mit aktuell sanktionierten Personen oder Unternehmen [...] unterhalten oder unterhalten haben. Die Eingehung solcher Geschäftsbeziehungen war aber bis zur Übernahme der Sanktionen der EU durch die Schweiz nicht verboten. Diese Tatsache dürfte auch in der Öffentlichkeit genügend bekannt sein. Allfällige kurzfristige unangenehme Folgen einer Veröffentlichung, etwa in Form einer vorübergehend höheren Medienpräsenz, reichen nach der Praxis des Bundesgerichts aber nicht aus, um den Zugang zu verweigern (vgl. Urteil des BGer

4/15 1C_222/2018 vom 21. März 2019). Der Öffentlichkeit ist bereits bekannt, dass Gelder in der Schweiz gesperrt sind. Eine Herausgabe der Meldungen in anonymisierter Form zeigt deshalb auch auf, dass von Ihrer Seite die Sperr- und Meldepflichten eingehalten und umgesetzt werden. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Herausgabe dieser Informationen ist auch darin begründet, dass die Öffentlichkeit damit einen Überblick erhält, wie die Sperr- und Meldepflichten eingehalten werden.» Schliesslich präzisierte die Behörde, dass ein Rückschluss vom Meldedatum auf den Sanktionsadressaten nur schwerlich möglich sei. «Dies könnte allenfalls bejaht werden, wenn bei jeder Änderung von Anhang 8 nur ein(e) oder allenfalls zwei neue Personen, Unternehmen oder Organisationen hinzugefügt würden. Im mit Blick auf das Gesuch relevanten Zeitraum war dies jedoch nicht der Fall. Bei jeder Änderung wurden mindestens 90 Personen dem Anhang hinzugefügt. Eine Zuordnung anonymisierter Meldungen zu einzelnen Personen ist damit nicht mehr möglich.»

E. 12

In der Folge reichten 16 der angehörten Institute jeweils einen Schlichtungsantrag gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ beim Beauftragten ein, deren Eingang dieser jeweils umgehend bestätigte. In Bezug auf die Nicht-Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes machen mehrere Antragstellende geltend, dass die verlangten Informationen unter das Bankgeheimnis fallen würden, welches als Spezialbestimmung im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes gelte (Art. 4 BGÖ i.V.m. Art. 47 BankG). Ein Antragsteller vertritt zudem die Auffassung, dass die Meldepflicht gemäss Art. 16 der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine eine Form der Amtshilfe im Sinne des Bundesgesetzes über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG; 946.231) darstelle. Das im Art. 4 Abs. 3 EmbG geregelte Amtsgeheimnis sei ebenfalls eine Spezialbestimmung im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes, daher komme dieses Gesetz nicht zur Anwendung. Weiter machten einige Antragstellende geltend (darunter einige nur in der Stellungnahme zuhanden des SECO), dass die verlangten Informationen, insbesondere was die Namen der Institute und das Meldedatum anbelangt, unter den Ausnahmeregelungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. b, c, d, f und g BGÖ fallen. Alle Antragstellenden verlangen schliesslich die Einschwärzung ihrer Personendaten in Anwendung von Art. 7 Abs. 2 BGÖ bzw. Art. 9 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1bis des Bundesgesetzes über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1).

E. 13

Nach Ablauf der gesetzlichen Frist für die Einreichung eines Schlichtungsantrags (Art. 13 Abs. 2 BGÖ), orientierte der Beauftragte am 26. August 2022 das SECO über die eingegangenen Schlichtungsanträge und forderte es dazu auf, eine Übersicht der verlangten

Informationen bezüglich der antragstellenden Institute und bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.

E. 14

Am 20. September 2022 stellte das SECO dem Beauftragten die Anhörungsunterlagen der Institute zu, die einen Schlichtungsantrag gestellt hatten.

E. 15

Mit Schreiben vom 28. Oktober 2022 teilte der Beauftragte den Antragstellenden mit, aufgrund der Anzahl der eingereichten Schlichtungsanträge und der Komplexität der Materie erfordere das Verfahren eine besonders aufwändige Bearbeitung durch den Beauftragten (Art. 12a Abs. 2 VBGÖ). Somit werde er das Verfahren schriftlich durchführen.

E. 16

Am 31. Oktober 2022 gewährte das SECO dem Zugangsgesuchsteller den Zugang zu einer «Übersicht über die gemeldeten Vermögenswerte» von weiteren 24 Instituten, welche darauf verzichtet hatten, einen Schlichtungsantrag zu stellen.

E. 17

Am gleichen Tag stellte das SECO dem Beauftragten eine Übersicht über die Meldungen der 16 Institute, welche einen Schlichtungsantrag gestellt hatten, zu. Diese Übersicht enthält folgende Informationen: meldendes Institut, Meldedatum, Vermögensart, Höhe des Vermögenswerts und Art des Sanktionsadressaten.

E. 18

Auf die weiteren Ausführungen der Antragstellenden und des SECO sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

5/15 II Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:
A. Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

E. 19

Die Schlichtungsanträge richten sich gegen ein Zugangsgesuch zu Meldungen, die das SECO betreffend mutmasslich unter Sperrung fallende Vermögenswerte im Zusammenhang mit der russischen Invasion der Ukraine erhalten hatte. Die Antragstellenden wurden im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens als betroffene Dritte nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ vom SECO angehört und sind somit zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Die Schlichtungsanträge wurden formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).

E. 20

Die Schlichtungsanträge betreffen denselben Gegenstand und dasselbe Zugangsgesuch. Das SECO behandelte den zugrundeliegenden Sachverhalt und die Anhörung bereits gemeinsam, weshalb es sich rechtfertigt, die Schlichtungsverfahren zu vereinigen und in einer gemeinsamen Empfehlung zu erledigen.

E. 21

Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.¹ Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben. B. Materielle Erwägungen

E. 22

Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.²

E. 23

Der Zugangsgesuchsteller grenzte in der Schlichtungssitzung den Umfang der gewünschten Informationen ein. Zu beurteilen bleibt somit die Zugänglichkeit der Übersicht über die beim SECO eingegangenen Meldungen der Antragstellenden zwischen dem 25. Februar 2022 und dem 3. Mai 2022 mit den folgenden Informationen: meldendes Institut, Meldedatum, Vermögensart, Höhe des Vermögenswerts und Art des Sanktionsadressaten. Diese Angaben bildeten Gegenstand der vom SECO durchgeführten Anhörungen (Ziff. 9).

E. 24

Mehrere Antragstellenden berufen sich auf Art. 4 BGÖ, wonach spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze, die vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen, vorbehalten bleiben. Konkret stützten sie sich auf Art. 47 BankG, welcher das Bankgeheimnis regelt. Sie vertreten die Auffassung, dass die Bekanntgabe der Kombination des Bankennamens mit dem Meldedatum und mit der Höhe des Vermögenswertes Rückschlüsse auf die Identität des Kunden ermöglichen könnte. Auf gleiche Weise könnte bei (Vor)kenntnis einer Geschäftsbeziehung zwischen einer Bank und einem sanktionierten Kunden die Bekanntgabe des zu sperrenden Betrags den Vermögenswert dieses Kunden enthüllen. Das SECO wendet in seiner Stellungnahme an die Antragstellenden ein (Ziff. 11), dass dieser Rückschluss nur schwerlich möglich sei, weil bei jeder Änderung des Anhangs 8 mindestens 90 Personen hinzugefügt wurden. Eine Zuordnung anonymisierter Meldungen zu einzelnen Personen sei damit nicht mehr möglich.

E. 25

Gemäss Art. 4 BGÖ sind Bestimmungen anderer Bundesgesetze vorbehalten, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen (Bst. a) oder vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen (Bst. b), was zur Folge hat, dass die Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes für den Zugang zu diesen Informationen nicht

1 Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024. 2 GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader (eds.), Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Berne 2008 (cité: Handkommentar zum BGÖ), n 8 ad art. 13.

6/15 anwendbar sind.³ Gemäss Botschaft des Bundesrates zum Öffentlichkeitsgesetz⁴ handelt es sich bei Art. 47 BankG um eine Bestimmung im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ, die dem Öffentlichkeitsgesetz vorgeht. Entsprechend sind alle Informationen, die unter das Bankgeheimnis fallen, vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen. Unter den Begriff

des Bankgeheimnisses fallen sämtliche Informationen, welche die Bank von ihren und über ihre Kunden im Rahmen ihrer Geschäftsbeziehung erfährt. Die Bank ist somit verpflichtet, sowohl hinsichtlich vermögensrechtlicher Belange der Bankkunden als auch solcher privater Natur Stillschweigen zu bewahren sowie Geschäftsbeziehungen als solche geheim zu halten. Geschützt wird also nicht das Geheimnis der Bank, sondern das Geheimnis des Bankkunden. Dieses qualifiziert sich als ein Recht des Bankkunden und eine Pflicht der Bank. Aus diesem Grund setzt sich in der Lehre auch vermehrt der Begriff Bankkundengeheimnis durch.⁵

E. 26

Wie das SECO ausführt, sind aus der jeweiligen anonymisierten Meldung Rückschlüsse auf den Namen des Sanktionsadressaten kaum möglich. Im Zeitraum zwischen dem 25. Februar 2022 und dem 3. Mai 2022 wurden bei jeder Änderung des Anhangs 8 zur Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine, welcher die Sanktionsadressaten auflistet, mindestens 90 Personen hinzugefügt. Eine Zuordnung anonymisierter Meldungen zu einzelnen Personen sei damit nicht mehr möglich. Der Beauftragte teilt diese Meinung, auch weil im Anhang 8 keine Informationen über die gesperrten Vermögen der Sanktionsadressaten aufgeführt werden. Hinzu kommt, dass sich die Antragstellenden auf generell abstrakte Ausführungen zur Identifizierung eines Sanktionsadressaten limitieren und keine konkreten Beispiele aufführen, welche aufzeigen, dass Rückschlüsse auf einzelne Bankkunden tatsächlich gemacht werden können. Wenn die in Frage stehenden Informationen nicht auf den jeweiligen Sanktionsadressaten zurückgeführt werden können, kann sich dabei auch nicht um ein Bankgeheimnis handeln. Der Beauftragte erachtet den Tatbestand von Art. 4 Bst. a BGÖ i.V.m. Art. 47 BankG als nicht erfüllt.

E. 27

Ein weiterer Antragsteller vertritt die Auffassung, dass die Meldepflicht gemäss Art. 16 der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine eine Form der Amtshilfe im Sinne des Embargogesetzes sei. Das in Art. 4 Abs. 3 EmbG geregelte Amtsgeheimnis sei ebenfalls eine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ. Diese Auslegung wird nicht begründet.

E. 28

Art. 4 EmbG betrifft die «Befugnisse der Kontrollorgane». Absatz 3 besagt, dass die Kontrollorgane sowie die beigezogenen Behörden zur Wahrung des Amtsgeheimnisses verpflichtet sind und in ihrem Bereich die Vorsichtsmassnahmen treffen, die zur Verhinderung von Wirtschaftsspionage erforderlich sind. In der Botschaft zum Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen⁶ werden keine Ausführungen zur konkreten Tragweite dieses Amtsgeheimnisses gemacht. Nach Ansicht des Beauftragten geht diese Norm inhaltlich nicht weiter als das allgemeine Amtsgeheimnis (Art. 22 BPG⁷), welches seinerseits ebenso wenig als Spezialbestimmung i.S.v. Art. 4 Bst. a BGÖ angerufen werden kann.⁸ Mit Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes wurde das Amtsgeheimnis und damit auch alle vergleichbaren, allgemein formulierten Schweigepflichtnormen in ihrer Tragweite eingeschränkt. Sie gelten seither lediglich noch für Informationen, welche nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes nicht zugänglich sind.⁹

E. 29

Daher kommt der Beauftragte zu folgendem Ergebnis: Die vorgebrachten Argumente stellen keine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ dar. Demnach ist der Schlichtungsgegenstand nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes zu beurteilen.

3 Urteil des BVGer A-1732/2018 vom 26. März 2019 E. 7.2. 4 BBl 2003 1963, S. 1990. 5 BRUNNER, Der Tod des Bankkunden, Dissertation, Zürich 2011. S. 40 ff., BÜHLER, die schleichende Erodierung des Bankkundengeheimnisses in «Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht 6/29 S. 618/630. 6 BBl 2001 1433, S. 1457. 7 Bundespersonalgesetz, SR 172.220.01. 8 BERTIL COTTIER, a.a.O. Rz. 12; vgl. auch die Empfehlung des EDÖB A,B,C,D,E – Schweizerisches Heilmittelinstitut Swissmedic vom

E. 30

Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Die betroffene Behörde hat die verlangte Auskunft zu erteilen, es sei denn, sie kann nachweisen, dass ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ erfüllt ist, ein besonderer Fall von Art. 8 BGÖ vorliegt oder die Privatsphäre resp. Personendaten (Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 BGÖ) zu schützen sind. Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten obliegt der zuständigen Behörde bzw. der (angehörten) Drittperson. Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.¹⁰

E. 31

Für das Vorliegen der Ausnahmebestimmungen nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ müssen kumulativ folgende zwei Bedingungen gegeben sein: Erstens muss das von der Behörde geltend gemachte Interesse durch die Offenlegung erheblich beeinträchtigt werden; eine bloss geringfügige oder unangenehme Konsequenz gilt nicht als Beeinträchtigung. Zweitens muss ein ernsthaftes Risiko bestehen, dass die Beeinträchtigung eintritt. Ist eine solche lediglich denkbar oder im Bereich des Möglichen, darf der Zugang nicht verweigert werden. Der im Öffentlichkeitsgesetz verankerte Schutzmechanismus von Geheimhaltungsinteressen gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ beruht einzig auf dem Bestehen oder Nichtbestehen eines Schadensrisikos. Ein abstraktes Gefährdungsrisiko für die auf dem Spiel stehenden Interessen reicht jedoch nicht aus. Die Lehre verlangt, dass die aufgrund der Offenlegung drohende Verletzung eine gewisse Erheblichkeit aufweist und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintreten bestehen muss. Dies ist dann als gegeben zu erachten, wenn der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt. Nach der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz genügt das Bestehen einer gewissen Wahrscheinlichkeit, dass der Zugang zu einem amtlichen Dokument eines der in Art. 7 BGÖ aufgelisteten Interessen beeinträchtigen würde.¹¹ Laut Bundesgericht muss eine Verletzung der jeweiligen privaten oder öffentlichen Interessen aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen, wobei nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz als Beeinträchtigung gelten kann.¹²

E. 32

Ein Antragsteller erklärte in seiner Stellungnahme an das SECO, dass «bei einer Namensnennung der meldenden Institute die zielkonforme Durchführung der Sanktionsverordnung gefährdet [würde]. Die Namensnennung würde mit Sicherheit verschiedene Wirtschaftsteilnehmer davon abhalten, ihren Meldepflichten unter der Sanktionsverordnung nachzukommen. Das Risiko, öffentlich "angeprangert" zu werden

und damit eines Reputationsschadens wäre beträchtlich.» So- mit werde die Ausnahmeklausel von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ Anwendung finden. Das SECO äusserte sich darüber nicht.

E. 33

Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde. Dieser Ausnahmegrund stellt sicher, dass Informationen geheim gehalten werden können, die der Vorbereitung konkreter behördlicher Massnahmen dienen (z.B. Inspektionen oder Aufsichtsmassnahmen). Gemäss der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ auf einzelne, konkrete behördliche Massnahmen zugeschnitten und es ist dabei zu verlangen, «dass im Zeitpunkt der Beurteilung des Zugangsgesuchs die Durchführung einer (oder von einzelnen) klar definierten behördlichen Massnahme beeinträchtigt zu werden droht.»¹³ Die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung der mit der behördlichen Massnahme verfolgten Ziele muss von einem gewissen Gewicht sein¹⁴ und die Geheimhaltung der Information muss Bedingung für den Erfolg der entsprechenden Massnahme bilden.

E. 34

Der Antragsteller hat lediglich vorgebracht, dass Institute in der Zukunft keine Meldung im Sinne von Art. 16 der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der

10 Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.2. 11 BBl 2003 2006. 12 BGE 133 II 209 E. 2.3.3; zum Schadensrisiko siehe COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 4; BGE 142 II 324 E 3.4. 13 Urteil des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.1. 14 BGE 144 II 77 E. 4.3.

8/15 Ukraine mehr machen würden, wenn ein Risiko besteht, dass ihre Namen publik gemacht würden. Nach Ansicht des Beauftragten geht bei den in Frage stehenden Meldungen eines privaten Institutes an das SECO nicht um eine behördliche Massnahme. Konkrete noch durchzuführende behördliche Massnahmen im Sinne der Ausnahmebestimmung wurden nicht aufgezeigt. Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ erweist sich somit als nicht anwendbar.

E. 35

Ein weiterer Antragsteller macht in seiner Stellungnahme an das SECO geltend, dass die Bekanntgabe der Namen der meldenden Institute die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden würde (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Die Nennung der Institute, welche gesperrte Vermögen halten, berge die Gefahr, «de les attirer dans le conflit en cours, en les affichant comme des partisans d'un camp et/ou de l'autre, avec le risque d'en faire des cibles privilégiées de représailles, en particulier de hackers partisans de la Russie.» Das SECO äusserte sich dazu nicht.

E. 36

Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ liegt eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip vor, wenn durch die Bekanntgabe der betroffenen Informationen die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann. Gemäss der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz¹⁵ betrifft diese Ausnahmebestimmung in erster Linie die Tätigkeit

des Polizei-, Zoll-, Nachrichten- und Militärwesens und bezweckt die Geheimhaltung von Massnahmen zum Erhalt der Handlungsfähigkeit der Regierung in ausserordentlichen Lagen, zur Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung, Informationen über technische Einzelheiten oder den Unterhalt von Rüstungsgütern oder Informationen, deren Zugänglichmachung zu einer Beeinträchtigung der Sicherheit wichtiger Infrastrukturen oder gefährdeter Personen führen würde. Dabei ist nach der Rechtsprechung¹⁶ nicht die Abgrenzung nach den tätigen Behörden massgeblich, sondern die Abgrenzung von gefährdeten Interessen und Rechtsgütern. Sicherheit ist hierbei sowohl als Unverletzlichkeit der Rechtsgüter der Einzelnen wie auch des Staates und seiner Einrichtungen sowie der Rechtsordnung insgesamt zu verstehen. Die innere und äussere Sicherheit der Schweiz kann durch Angriffe und Bedrohungen wie Kriminalität im Allgemeinen, Extremismus und Terrorismus sowie militärische und nachrichtendienstliche Aktivitäten gefährdet sein. Allerdings muss nach der Rechtsprechung selbst bei legitimen Sicherheitszwecken sorgfältig geprüft werden, ob die Offenlegung der verlangten Dokumente die öffentliche Sicherheit ernsthaft gefährden könnte.¹⁷

E. 37

Laut diesem Antragsteller kann bereits die Information, dass eine bestimmte Bank gesperrte Vermögen verwaltet, die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden, indem diese Bank Opfer eines Hackerangriffs werden könnte. Die hypothetische Annahme einzelner Finanzinstitute, dem ohnehin stets gegenwärtigen Risiko von Cyberangriffen aufgrund der Zugänglichmachung von Informationen nach dem Öffentlichkeitsgesetz mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit ausgesetzt zu werden, kann indessen nach Ansicht des Beauftragten nicht mit einer Gefährdung der Sicherheit der ganzen Schweiz i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ gleichgesetzt werden. Mit Blick auf die von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte fehlt es vorliegend am Nachweis einer konkreten und hinsichtlich ihrer Dimension geeigneten Gefahr, um den gesetzlichen Ausnahmetatbestand zu erfüllen.

E. 38

Ein weiterer Antragsteller wendet in seiner Stellungnahme an das SECO ein, dass die Bekanntgabe der Namen der meldenden Institute «placerait ces banques au centre de l'attention médiatique suisse et étrangère au risque de présenter celles-ci au public comme des agents ou des représentants des personnes visées par les sanctions suisses et étrangères. Il en résulte une atteinte certaine à la réputation non seulement de notre Etablissement, mais aussi de l'ensemble de la place financière suisse tant sur le plan national qu'international. [...] Ce préjudice réputationnel évident, tant pour la banque que pour l'ensemble de la place financière, risque également de compromettre les intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure et ses relations internationales». Aus diesem Grund sei der Tatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ erfüllt. Das SECO äusserte sich dazu nicht.

15 BBl 2003 2009. 16 Urteil des BVGer A-407/2019 vom 14. Mai 2020 E. 5.1 m.w.H. 17 Urteil des BVGer A-407/2019 vom 14. Mai 2020 E. 5.1 m.w.H.

9/15

E. 39

Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ liegt eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip vor, wenn durch die Gewährung des Zugangs die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen

Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können. Solches trifft nicht nur im Hinblick auf rein nationale Interessen zu, sondern, mit Blick auf internationale Beziehungen der Schweiz, auch auf Informationen, die mit anderen Staaten ausgetauscht werden, bzw. von diesen stammen und an denen gegebenenfalls diese Staaten ein Geheimhaltungsinteresse haben können. Die ausserpolitischen Interessen der Schweiz können beeinträchtigt werden, wenn ein anderer Staat zu veröffentlichenden Daten zum Nachteil der Schweiz ausnützen könnte. Insbesondere sollen durch eine allfällige Publikation von Informationen die aktuellen und künftigen Verhandlungspositionen der Schweiz nicht geschwächt werden. Analoges gilt, wenn sich durch die Veröffentlichung bestimmter Informationen die Beziehungen zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen verschlechtern könnten. Die befürchtete Beeinträchtigung im Falle der Offenlegung der Daten muss allerdings erheblich sein und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintritt bestehen.¹⁸

E. 40

Laut diesem Antragsteller kann bereits die Information, dass ein bestimmtes Institut gesperrte Vermögen verwaltet, die ausserpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz gefährden, indem diese Institute medial ins Zentrum gerückt würden und möglicherweise als «agents ou représentants des personnes visées par les sanctions» vorgelegt würden. Damit wäre sowohl die Reputation des Institutes als auch diejenige der Schweiz gefährdet. Nach Ansicht des Beauftragten kann eine gewisse Beeinträchtigung der Reputation der betroffenen Institute nicht ohne Weiteres ausgeschlossen werden. Die Befürchtung einzelner Finanzinstitute, aufgrund der von ihnen eingegangenen Geschäftsbeziehungen im Nachhinein einer öffentlichen Kritik ausgesetzt zu sein, kann indessen nicht mit einer Gefährdung der ausserpolitischen Interessen und internationalen Beziehungen der Schweiz als Ganzes i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ gleichgesetzt werden. Unangenehme Folgen, die sich aus der Auswahl von Geschäftsbeziehungen ergeben können, gehören zu den Berufsrisiken des Bankiers, und müssen von diesen demzufolge getragen werden.¹⁹ Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ erweist sich somit als nicht anwendbar.

E. 41

Mit derselben Begründung wie für die Geltendmachung der Ausnahme nach Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ berufen sich einzelne Antragstellenden auf die Ausnahme gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. f BGÖ. Sie sind der Auffassung, dass «eine Rufschädigung nicht nur einzelner Institute, sondern vielmehr des gesamten Finanzplatzes im Raum [stehe]. Diese potentielle Schädigung [...] [erfülle den Tatbestand] der Gefährdung von wirtschaftspolitischen Interessen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. f BGÖ». Das SECO äusserte sich wiederum dazu nicht.

E. 42

Die Ausnahmenorm von Art. 7 Abs. 1 Bst. f BGÖ schützt die wirtschaftlichen-, geld- und währungspolitischen Interessen der Schweiz. Wirtschaftliche Interessen der Schweiz sind vornehmlich dann berührt, wenn der Eidgenossenschaft Wettbewerbsnachteile drohen, mit anderen Worten, die Offenlegung von amtlichen Dokumenten ihr Wettbewerbsnachteile zufügen würde.²⁰ Diese Ausnahme soll gewährleisten, dass der Bund entsprechende Strategien ohne Druck von aussen erarbeiten kann. Die Lehre spricht sich für eine restriktive Anwendung der Ausnahmeregelung aus.²¹

E. 43

Der zu prüfende Sachverhalt steht in keinem Zusammenhang mit beabsichtigten Strategien des SECO im Sinne dieser Ausnahmebestimmung. Von den Antragstellenden wurde weder eine erhebliche Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Interessen der Schweiz oder des Finanzplatzes Schweiz noch ein ernsthaftes Risiko für deren Eintritt hinreichend dargelegt. Art. 7 Abs. 1 Bst. f BGÖ erweist sich somit als nicht anwendbar.

E. 44

Für die Beurteilung der Ausnahmebestimmungen nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b, c, d und f BGÖ hält der Beauftragte noch Folgendes fest: Bei all diesen Ausnahmen geht es um die Wahrung von

18 Urteil des BGer 1C_462/2018 vom 17. April 2019 E. 5.2 ff.; Urteil des BVer A-4494/2020 vom 20. April 2021 E. 5.2. 19 Urteil des BGer 1C_394/2016 vom 27. September 2017 E. 4.8. 20 Vgl. dazu SCHOCH, Kommentar Informationsfreiheitsgesetz IFG, § 3 Ziffer 6 IFG. 21 COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz 39.

10/15 öffentlichen Interessen, welche durch die Behörde geltend gemacht werden müssen.²² Im vorliegenden Verfahren haben sich die Antragstellenden darauf berufen, während sich das SECO dazu nicht geäußert resp. keine Beeinträchtigung dieser öffentlichen Interessen erkannt hat.

E. 45

Hauptsächlich stützen sich die Antragstellenden auf den Schutz ihres Geschäftsgeheimnisses (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ) sowie auf den Schutz ihrer Privatsphäre im Sinne von Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 Abs. 2 BGÖ und Art. 19. Abs. 1bis DSGVO. Das Argument, wonach die Bekanntgabe der Informationen Rückschlüsse auf die Geschäftsstrategie sowie den Kundenkreis der Bank geben, betrifft allfällige Geschäftsgeheimnisse, welche im Rahmen von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ geprüft werden. Der wiederkehrend befürchtete Imageschaden, welcher oft als Ausnahmegrund gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ aufgeführt wird, muss hingegen unter dem Ausnahmegrund nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 Abs. 2 BGÖ und Art. 19. Abs. 1bis DSGVO berücksichtigt werden.²³ Das SECO verneint das Vorliegen beider Ausnahmebestimmungen.

E. 46

Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ entsprechend kann der Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn durch die Bekanntgabe amtlicher Dokumente Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können. Der Begriff „Geschäftsgeheimnis“ ist gesetzlich nicht definiert. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird als Geheimnis jede in Beziehung mit dem betroffenen Geheimnisträger stehende Tatsache qualifiziert, welche weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist (relative Unbekanntheit), welche der Geheimnisherr geheim halten will (subjektives Geheimhaltungsinteresse) und an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat (objektives Geheimhaltungsinteresse).²⁴

E. 47

Vom Geheimnisbegriff werden jedoch nicht alle Geschäftsinformationen erfasst, 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. Der Gegenstand des Geschäftsgeheimnisses muss geschäftlich relevante Informationen betreffen. Darunter können insbesondere Informationen fallen, die Einkaufs- und Bezugsquellen, Betriebsorganisation, Preiskalkulation, Geschäftsstrategien, Businesspläne sowie Kundenlisten und -beziehungen betreffen und einen betriebswirtschaftlichen oder kaufmännischen Charakter aufweisen. Entscheidend ist, ob diese Informationen Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben können, oder mit anderen Worten, ob diese Informationen bei einer Zugänglichmachung an Dritte Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmung haben. Ein abstraktes Gefährdungsrisiko genügt nicht.²⁵ Die Verletzung des Geschäftsgeheimnisses muss aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen; eine lediglich denkbare oder (entfernt) mögliche Gefährdung reicht nicht aus. Als Beeinträchtigung kann zudem nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz des Zugangs zum gewünschten amtlichen Dokument wie etwa zusätzliche Arbeit oder unerwünschte öffentliche Aufmerksamkeit gelten. Die drohende Verletzung muss gewichtig und ernsthaft sein.²⁶ Von einem berechtigten Geheimhaltungsinteresse kann dann nicht gesprochen werden, wenn die privaten Interessen im Widerspruch zur Rechtsordnung stehen.²⁷

E. 48

Da es sich beim Geschäftsgeheimnis um ein privates Interesse handelt, hat der Geheimnisherr der Behörde konkret und detailliert darzulegen, weshalb es sich um schützenswerte Geschäftsinformationen handelt. Die für die Bearbeitung des Zugangsgesuches zuständige Behörde hat im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob die vom Geheimnisherr geltend gemachten Geheimnisse vorliegen, wobei die allgemeine Aussage eines Unternehmens, dass dies der Fall sei, nicht ausreicht.

22 Urteil des BVGer A-2564/2018 vom 5. August 2020 E. 6 (betrifft Art. 7 Abs. 1 Bst. a und b BGÖ). 23 Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 6.8. 24 Urteil des BGer 1C_665/2017 vom 16. Januar 2019 E. 3.3. 25 Urteil des BGer 1C_665/2017 vom 16. Januar 2019 E. 3.3; Urteil des BVGer A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 7.4. 26 Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.2. 27 SCHOCH, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München 2016, § 6 Rz 96 ff.

11/15 Auch darf die Behörde sich nicht bloss der Stellungnahme des Unternehmens anschliessen, sondern muss vielmehr selbstständig einschätzen, ob ein berechtigtes Interesse am Schutz der Geschäftsinformationen besteht.²⁸

E. 49

Ein erstes Argument der Antragstellenden besteht darin, dass die «Informationen [...] Rückschlüsse auf die Geschäftsstrategie sowie den Kundenkreis der Bank [geben]. Namentlich lässt sich daraus auf die Anzahl und Art (natürliche Person, Struktur, Gesellschaft) der Bankkunden schliessen, die von einer Meldung betroffen sind und sich entsprechend einem geographischen Kundenkreis zuordnen lassen. Das Gleiche gilt für die Art und Höhe der betroffenen Vermögenswerte.» Als zweites Argument wird aufgeführt, dass «es ein Geschäftsgeheimnis [ist], wer Klient von [...] ist und wer nicht. Besonders ist an Situationen zu denken, dass neue Personen sanktioniert werden oder eine Anzahl von Personen aus den Sanktionen entlassen werden; in diesen Fällen wird ein Schluss auf die Person, mit welcher eine Geschäftsbeziehung besteht, möglich sein, auch ohne dass die

sanktionierte Person namentlich genannt wird.» Weitere Institute vertreten die Auffassung, dass bereits die Informationen in der in Frage stehenden Übersicht ein Geschäftsgeheimnis darstellen. Dies jedoch ohne weitere Begründung.

E. 50

Das Vorliegen von Geschäftsgeheimnissen unterliegt unter anderem der Voraussetzung des objektiven Geheimhaltungsinteresses. Wann diese Voraussetzung als erfüllt betrachtet werden kann, wird in der Rechtsprechung ausführlich beschrieben (Ziff. 47). Keiner der Antragstellenden hat sich auf die diesbezüglichen festgelegten Kriterien bezogen und damit auch eine ausreichende Begründung für das Vorliegen von Geschäftsgeheimnissen vorgebracht. Beim Kundenkreis eines Unternehmens kann es sich grundsätzlich um Geschäftsgeheimnisse handeln.²⁹ Vorliegend trifft dies nach Ansicht des Beauftragten jedoch nicht zu, weil in der fraglichen Zeitspanne pro Institut lediglich eine geringe Anzahl Meldungen aufgeführt wurde, woraus sich gerade keine Rückschlüsse auf eine Kundenkategorie einer Bank ziehen lassen. Der Beauftragte teilt somit die Ansicht des SECO, wonach die in Frage stehenden Informationen nicht erlauben, Rückschlüsse auf die Sanktionsadressaten zu ziehen und somit keine Geschäftsgeheimnisse darstellen können. Der Ausnahmetatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ erweist sich als nicht erfüllt. 51. Schliesslich teilt der Beauftragte die Position des SECO, wonach allfällige kurzfristige unangenehme Folgen einer Bekanntgabe der Namen der Institute nicht ausreichen, den Zugang zu verweigern. Das Vorliegen von Geschäftsbeziehungen zwischen Finanzinstituten und Sanktionierten war bis zur Übernahme der Sanktionen der EU durch die Schweiz nicht verboten. Wie vorne dargestellt, gehört es zum ordentlichen Geschäft jedes Finanzinstitutes, Geschäftsbeziehungen mit verschiedensten Kundentypen eigenverantwortlich einzugehen und aufrechtzuerhalten sowie die nachteiligen Folgen, die sich daraus ergeben können, auf sich zu nehmen.³⁰ Dass in der Schweiz Gelder gesperrt sind, ist zudem bereits bekannt. Auch kann die Herausgabe der Übersicht aufzeigen, dass die betroffenen Institute den vorgeschriebenen Sperr- und Meldepflichten nachgekommen sind. Dass sich der Grossteil der betroffenen Dritten, worunter auch zahlreiche Banken, im Rahmen der Anhörung nicht gegen eine Zugänglichmachung ausgesprochen hat (s. Ziff. 10 und 16), wertet der Beauftragte denn auch als Indiz für ein vorherrschendes Bewusstsein der Schweizer Finanzwirtschaft, die erwähnten nachteiligen Folgen tragen zu müssen. 52. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass bisher nicht hinreichend belegt wurde, dass die Zugänglichmachung des meldenden Instituts, des Meldedatums, der Vermögensart, der Höhe des Vermögenswerts und der Art des Sanktionsadressaten eines der in Art. 7 Abs. 1 BGÖ geschützten Interessen beeinträchtigt, weshalb diese Ausnahmenormen keine Anwendung finden. 53. Einige Antragstellende verlangen weiter die Einschwärzung ihrer Personendaten gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ. Sämtliche Antragstellende berufen sich auf den Schutz ihrer Privatsphäre im Sinne von Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 Abs. 2 BGÖ und Art. 19 Abs. 1 bis DSG. Eine Anonymisierung der Personendaten gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ fällt ausser Betracht, da der Zugangsgesuchsteller um die Offenlegung dieser Personendaten ersucht. Daher ist das Zugangsgesuch nach den Vor-

28 Urteil des BVGer A-6/2015 vom 26. Juli 2017 E. 4.5.1.2. 29 Urteil des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 6.3. 30 Urteil des BGer 1C_394/2016 vom 27. September 2017 E. 4.8.

12/15 Schriften des Datenschutzgesetzes über die Bekanntgabe der Personendaten durch Bundesorganen zu beurteilen (Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 DSG).³¹ Einschlägig ist

Art. 19 Abs. 1bis DSG. Demnach dürfen im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit Bundesorgane von Amtes wegen (aktive Information) oder gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz (passive Information) Personendaten auch dann bekannt geben, wenn damit eine Beeinträchtigung der Privatsphäre der betroffenen Person verbunden ist. Dies unter der Voraussetzung, dass erstens die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und zweitens an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b). 54. Die erste Voraussetzung ergibt sich bereits aus der Definition des amtlichen Dokuments nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ.³² Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Interessenabwägung zwischen den privaten Interessen der betroffenen Person am Schutz ihrer Privatsphäre und dem öffentlichen Interesse am Zugang zum amtlichen Dokument (und den darin enthaltenen Personendaten).³³ Nach Art. 6 Abs. 2 VBGÖ kann das öffentliche Interesse am Zugang namentlich dann überwiegen, wenn die Zugänglichmachung einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit dient, insbesondere aufgrund besonderer Vorkommnisse (Bst. a), wenn die Zugänglichmachung dem Schutz spezifischer öffentlicher Interessen dient, insbesondere dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit (Bst. b), oder wenn die Person, deren Privatsphäre durch die Zugänglichmachung beeinträchtigt werden könnte, zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung steht, aus der ihr bedeutende Vorteile erwachsen (Bst. c). 55. Einige Antragstellende erklären, es sei legitim, dass die Öffentlichkeit ein Interesse daran habe, zu erfahren, wie viele Vermögenswerte in der Schweiz von sanktionierten Personen gesperrt wurden, und dass die vorgeschriebenen Meldungen an das SECO erfolgt seien. Allerdings würden die «Informationen zu den meldenden Instituten [...] nichts zu dieser Überprüfung bei[tragen]. Sie bergen vielmehr das Risiko, dass die Öffentlichkeit unfundierte Schlüsse daraus zieht und einzelne Institute grundlos angeprangert werden.» Nach Ansicht der Antragstellenden «besteht jedoch mit Sicherheit kein öffentliches Interesse daran zu wissen, welche Gelder bei welchem Institut in welcher Höhe gesperrt sind.» 56. Hinsichtlich des öffentlichen Interesses ist generell zu beachten, dass dem Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung bereits per se Gewicht zu kommt.³⁴ Der Öffentlichkeitsgrundsatz dient der Transparenz der Verwaltung, soll das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern und stellt ein zusätzliches, unmittelbares Instrument zur Kontrolle der Verwaltung durch die Bürgerinnen und Bürger dar (Art. 1 BGÖ). Weiter stärkt die Bekanntgabe der verlangten Informationen die Glaubwürdigkeit der Kontrolltätigkeit der Behörde.³⁵ 57. Angesichts der Militärintervention Russlands in der Ukraine hat der Bundesrat am 28. Februar 2022 beschlossen, die Sanktionspakete der EU vom 23. und 25. Februar 2022 zu übernehmen.³⁶ Zu den beschlossenen Massnahmen gehört die Sperrung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen von natürlichen und juristischen Personen. Die Sanktionsliste umfasst Personen, die durch ihre Handlungen die Politik Russlands unterstützen oder von ihr profitieren.³⁷ Laut Art. 15 und 16 der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine müssen Schweizer Finanzinstitute Transaktionen von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen beim Eingang der Transaktion grundsätzlich sperren und dem SECO melden.³⁸ Dem SECO

31 BBl 2003 2016. 32 Urteil des BVGer A-1135/2011 vom 7. Dezember 2011 E. 7.1.1. 33 Urteil des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 7. 34 BBl 2003 1973 f.; Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 8.4.4. 35 Empfehlung EDÖB vom 11.

Februar 2020: BLV / Pelzdeklaration, Ziff. 30. 36 Schweiz übernimmt EU-Sanktionen gegen Russland (admin.ch). 37 Vgl. Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation 22.4813 vom 29. September 2022, 22.4183 | Verwendung eingefrorener Vermögen von sanktionierten Individuen für Reparationszahlungen an die Ukraine | Geschäft | Das Schweizer Parlament. 38 Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (admin.ch) .

13/15 kommt damit eine Kontrollfunktion zu. Um diesbezüglichen Verdachtsmomenten oder Spekulationen entgegenzuwirken, liegt es im Interesse der Öffentlichkeit und auch der Verwaltung, dass so transparent wie möglich über die ergangenen Meldungen informiert wird. Der Öffentlichkeit kann so auch einen Überblick gegeben werden, wie die Sperr- und Meldepflichten eingehalten werden. In diesem Verfahren geht es somit hauptsächlich um die Bürgerkontrolle gegenüber dem SECO und nicht gegenüber den Finanzinstituten. Die Thematik der gesperrten Vermögenswerte wird seit der Militärintervention von Russland in die Ukraine medial immer wieder aufgenommen. Im Bundesparlament wurden zu diesem Thema verschiedene Geschäfte eingereicht.³⁹ Es kann daher von einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. a VBGÖ ausgegangen werden.⁵⁸ Dem öffentlichen Interesse am Zugang sind die privaten Interessen der betroffenen Institute an der Geheimhaltung ihrer Daten entgegenzusetzen. Die Gewichtung der privaten Interessen hat insbesondere anhand der Art der in Frage stehenden Daten, der Funktion bzw. Stellung der betroffenen Person sowie möglicher Konsequenzen der Bekanntgabe zu erfolgen.⁴⁰ ⁵⁹ Einige Antragstellende machen geltend, dass ihre in Frage stehenden Daten unter dem Begriff von «besonders schützenswerte Personendaten» gemäss Art. 3 Bst. c DSGVO fallen und zu ihrer Privatsphäre gehören. Bei einer Nichteinhaltung der Geheimhaltung sei ein gewaltiger Imageschaden zu erwarten und das Vertrauen der Kunden in Frage gestellt. Weiter könnte die Information, dass eine Bank unter ihrem Kundenkreis Personen zählt, welche von der Sperrung betroffen sind, zur falschen Schlussfolgerung führen, dass dieses Institut die gegenwärtigen Angriffe auf die Ukraine unterstützt. Darüber hinaus wiederholen einige Antragstellende Argumente, die sie bereits im Zusammenhang mit den Geschäftsgeheimnissen aufgeführt haben.⁶⁰ Die Namen der Antragstellenden, alles Finanzinstitute, zählen nicht zur Kategorie der besonders schützenswerten Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSGVO, deren Geheimhaltung ein höheres Gewicht zukommt. Weiter sind die Antragstellenden juristische Personen, bei welchen die Schutzbedürftigkeit von Personendaten naturgemäss geringer ist als bei natürlichen Personen.⁴¹ ⁶¹ Nicht jede Bekanntgabe von Personendaten führt zu einer Beeinträchtigung der Privatsphäre. Geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenzen reichen nicht aus, um ein überwiegendes privates Interesse geltend zu machen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts muss als Konsequenz der Bekanntgabe der Personendaten eine ernsthafte Schädigung der Privatsphäre mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten. Dabei hat die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig zu sein; sie muss zwar nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch darf eine Beeinträchtigung oder Gefährdung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen, weil ansonsten der mit dem Öffentlichkeitsgesetz vollzogene Paradigmenwechsel ausgehöhlt würde.⁴² ⁶² Wie das SECO in seiner Stellungnahme an die Antragstellenden richtig ausführte (Ziff. 11), legt die Kommunikation des Namens des meldenden Instituts lediglich offen, dass es Geschäftsbeziehungen mit sanktionierten Personen oder Unternehmen unterhält oder unterhalten hat. Allfällige kurzfristige unangenehme Folgen einer Veröffentlichung, etwa in Form einer vorübergehend höheren

Medienpräsenz, reichen gemäss Bundesgericht nicht aus, den Zugang zu verweigern.⁴³ Zudem sind in gewissen Fällen Bankennamen in der Öffentlichkeit bereits bekannt.⁴⁴ In Bezug auf den befürchteten Imageschaden ist anzumerken, dass die Eingehung solcher Geschäftsbeziehungen bis zur Übernahme der Sanktionen der EU durch die Schweiz nicht verboten war. Eine Herausgabe der Meldungen mit Einschwärzung der Sanktionsadressaten kann hingegen aufzeigen, dass die betroffenen Institute den Sperr- und Meldepflichten nachgekommen sind (s.

39 S. unter anderem Mahaim Raphaël Interpellation 22.3492 Sanktionen im Zusammenhang mit der Ukraine und das anwaltliche Berufsgeheimnis. Sommaruga Carlo Motion 22.3236 Schaffung einer Taskforce für die Sperrung von russischen und belorussischen Oligarchengeldern Suche Curia Vista (parlament.ch). 40 Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.3. 41 Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 8.6.2. 42 Urteil des BGer 1C_14/2016 vom 23. Juni 2016, E. 3.4. 43 Urteil des BGer 1C_222/2018 vom 21. März 2019 E. 5.3.2. 44 Ukraine-Krieg belastet Kredite: Credit Suisse blockiert Vermögenswerte in Milliardenhöhe - n-tv.de.

14/15 auch Ziff. 51). Der Beauftragte kommt somit zum Schluss, dass insgesamt die Ausführungen der Antragstellenden zur Beeinträchtigung des eigenen Persönlichkeitsschutzes allgemeiner und eher hypothetischer Natur sind. Sie haben bis anhin nicht mit der von der Rechtsprechung erforderlichen Begründungsdichte aufgezeigt, dass die Offenlegung ihrer Namen eine ernsthafte Schädigung ihrer Persönlichkeit verursachen könnte. Dazu gibt der Beauftragte zu bedenken, dass sich der Grossteil der betroffenen Dritten, darunter auch zahlreiche Banken, im Rahmen der Anhörung nicht gegen eine Zugänglichmachung ausgesprochen hat. Das SECO hat diese Informationen bereits zugänglich gemacht (s. Ziff. 10 und 16). 63. Der Beauftragte stellt schliesslich fest, dass die Befürchtung der Antragstellenden, die Informationen könnten falsch interpretiert werden, der Offenlegung nicht entgegenstehen kann. Die Interpretation der Informationen ist der Öffentlichkeit überlassen. 64. Zusammenfassend ergibt die Interessenabwägung nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ bzw. Art. 19 Abs. 1 bis DSGVO und Art. 6 Abs. 2 Bst. a VBGÖ nach Ansicht des Beauftragten, dass an der Bekanntgabe der streitgegenständlichen Informationen ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. 65. Abschliessend ist anzumerken, dass es den Antragstellenden unbenommen ist, im Rahmen des allenfalls auf die Empfehlung folgenden Verfügungsverfahrens die Wirksamkeit des angerufenen Ausnahmegrundes von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ mit der von der Rechtsprechung erforderlichen Begründungsdichte aufzuzeigen bzw. darzulegen, inwiefern durch die Offenlegung von Informationen ihre Privatsphäre beeinträchtigt würde (Art. 7 Abs. 2 BGÖ). III Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte: 66. Das Staatssekretariat für Wirtschaft gewährt den Zugang zur Übersicht über die zwischen dem 25. Februar 2022 und dem 3. Mai 2022 eingegangenen Meldungen der 16 Antragstellenden gemäss Art. 16 der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine, welche folgende Informationen enthält: meldendes Institut, Meldedatum, Vermögensart, Höhe des Vermögenswerts und Art des Sanktionsadressaten. 67. Der Zugangsgesuchsteller und die Antragstellenden können innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Staatssekretariat für Wirtschaft den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind (Art. 15 Abs. 1 BGÖ). 68.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGO). 69. Das Staatssekretariat für Wirtschaft erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGO). 70. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten werden deren Namen anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).

15/15 71. Die Empfehlung wird eröffnet: - Einschreiben mit Rückschein (R)

X - Einschreiben mit Rückschein (R)

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO 3003 Bern - Einschreiben mit Rückschein (R)

Antragstellende A. – P.

Adrian Lobsiger Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter Alessandra Prinz Juristin Direktionsbereich Öffentlichkeitsprinzip

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