



Urteil vom 18. April 2019

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich,
Richterin Christine Ackermann,
Gerichtsschreiber Benjamin Strässle-Kohle.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Zollverwaltung EZV,
Oberzolldirektion, Monbijoustrasse 40,
3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten (TADOC-Entscheide).

Sachverhalt:**A.**

Mit Gesuch vom 11. Mai 2017 ersuchte A._____ die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) um Zugang zu sämtlichen Entscheiden, die in der EZV-Informatikanwendung TADOC betreffend die Kapitel 12 bis 22 des schweizerischen Zolltarifs aufgeführt sind (nachfolgend: TADOC-Datensätze). Die TADOC-Datensätze seien ihm in elektronischer Form unter Angabe von "Zolltarifnummer/Schlüssel" sowie "Sachname/Markenname/Typ etc." zuzustellen. Angaben zu Mengenzusammensetzung, Material, Rezept und Produktion sowie sonstige Angaben nahm er ausdrücklich von seinem Zugangsgesuch aus. Auf entsprechende Aufforderung der EZV hin grenzte A._____ sein Gesuch in zeitlicher Hinsicht auf die Jahre 2010 bis 2016 und in sachlicher Hinsicht auf folgende Angaben ein (E-Mail an die EZV vom 9. Juni 2017):

- Datum
- Zolltarifnummer
- Schlüssel
- Markenname
- Sachname
- Typ (Artikelnummer)

B.

Die EZV teilte A._____ mit E-Mail vom 6. Juli 2017 mit, den Zugang zu den TADOC-Datensätzen in Form einer Excel-Tabelle und zu folgenden Angaben zu gewähren:

- Jahreszahl
- Zolltarifnummer
- Sachname

Zudem wies sie die voraussichtlichen Gebühren aus. Nach einem mehrfachen Austausch von E-Mails stellte die EZV A._____ mit E-Mail vom 4. August 2017 zehn teilweise geschwärzte TADOC-Datensätze zu mit dem Hinweis, die Schwärzungen würden jeweils den Markennamen und die Zusatzbezeichnung betreffen. Dies sei notwendig, da der Markenname und die Zusatzbezeichnung zusammen mit dem offengelegten Sachnamen, der Warenbeschreibung und der Tarifnummer Geschäftsgeheimnisse darstellten. A._____ war mit den Schwärzungen nicht einverstanden.

C.

Am 19. August 2017 reichte A. _____ einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) ein. Gegenstand des Antrags war die Gewährung des Zugangs zu sämtlichen TADOC-Datensätzen der Kapitel 12 bis 22 des schweizerischen Zolltarifs mit Angabe der Zolltarifnummer, des statistischen Schlüssels, des Markennamens, des Sachnamens und des Typs für die Jahre 2010 bis 2016.

D.

Am 14. September 2017 fand eine Schlichtungsverhandlung statt, die zu keiner Einigung führte. Am 2. November 2017 gab der EDÖB die Empfehlung ab, den vollen Zugang zu den verlangten Informationen zu gewähren. Zusammenfassend hielt er fest, die EZV habe den Nachweis eines objektiven Geheimhaltungsinteresses nicht erbracht. Zwar werde mit dem Zugangsgesuch die Offenlegung von einfachen Personendaten verlangt, ein gewichtiges privates Interesse an der Geheimhaltung sei jedoch nicht ersichtlich. Insbesondere sei nicht dargetan, dass die Bekanntgabe der Informationen für die betroffenen Unternehmen aller Voraussicht nach mit wesentlichen wirtschaftlichen Nachteilen verbunden sei. Auf eine Anhörung der betroffenen juristischen Personen könne aus diesem Grund und mit Blick auf den damit verbundenen unverhältnismässig hohen Aufwand verzichtet werden.

E.

Die EZV hiess das Gesuch von A. _____ mit Verfügung vom 27. November 2017 teilweise gut. Sie entschied, den Zugang zu den TADOC-Datensätzen betreffend die Kapitel 12 bis 22 des schweizerischen Zolltarifs für die Jahre 2010 bis und mit 2016 in Form einer Excel-Tabelle und unter Angabe des Sachnamens, der Zolltarifnummer und – soweit vorhanden – des statistischen Schlüssels zu gewähren. Im Übrigen wies die EZV das Zugangsgesuch ab. Für ihren Entscheid erhob sie eine Gebühr in der Höhe von Fr. 1'200.–.

Zur Begründung verwies die Vorinstanz vorab auf Art. 20 des Zollgesetzes (ZG, SR 631.0). Gemäss dieser Bestimmung erteile die EZV auf Anfrage schriftliche Auskunft über die zolltarifarisches Einreihung von Waren. Eine verbindliche Tarifauskunft sei vor allem im Hinblick auf die zukünftige Einfuhr von Waren und deren Tarifierung von Bedeutung. Die Berufung auf die Tarifauskunft setze jedoch voraus, dass die tatsächlich eingeführte Ware

identisch mit derjenigen sei, die dem Gesuch um eine Tarifauskunft zugrunde gelegen habe. Die erteilten Tarifauskünfte würden im Informationssystem TADOC erfasst. Im Weiteren würden darin etwa auch die Ergebnisse einer Beschau gemäss Art. 36 ZG aufgenommen. Das Informationssystem TADOC umfasse seit 2010 rund 34'000 Einträge.

In der Sache erwog die Vorinstanz zusammenfassend, dass eine Bekanntgabe von Tarifnummer, Sach- und Markenname Rückschlüsse auf die Zusammensetzung oder die Herstellung eines Produkts erlaube (z.B. Fett-, Pflanzenfett-, MilCHFett-, Zucker-, Milchprotein oder Fleischgehalt, Verwendung der Ware, Hauptbestandteil einer Ware oder sogar ausschliesslicher Bestandteil einer Ware). Der Markeninhaber wollte diese Tatsachen u.U. geheim halten. Somit könnten, sollte der Zugang gewährt werden, Geschäftsgeheimnisse offenbart werden. Im Weiteren sichere die EZV bei den Tarifierfragen grundsätzlich zu, die betreffenden Informationen vertraulich zu behandeln. Aus diesen Gründen sei das Gesuch von A. _____ lediglich teilweise gutzuheissen.

F.

Gegen die Verfügung der EZV (nachfolgend: Vorinstanz) vom 27. November 2017 erhebt A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 6. Januar 2018 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, es sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, den Zugang zu den verlangten Informationen sämtlicher TADOC-Entscheide zwischen 2010 und 2016, umfassend den Markennamen, den Sachnamen, die Zusatzbezeichnung, die Tarifnummer und, soweit vorhanden, den Schlüssel, zu gewähren.

Zur Begründung bringt er zusammenfassend vor, es fehle an der für den Ausnahmetatbestand des Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisses erforderlichen relativen Unbekanntheit und daher am Geheimnischarakter der im Informationssystem TADOC verzeichneten Informationen, da es sich bei den Produkten hauptsächlich um Lebensmittel des täglichen Bedarfs handle, deren Zusammensetzung bereits aufgrund der gesetzlichen Kennzeichnungspflicht bekannt sei. Die Vorinstanz habe insgesamt den Nachweis nicht erbracht, dass eine Ausnahme gemäss Art. 7 Abs. 1 des Öffentlichkeitsgesetzes (BGÖ, SR 152.3) gegeben sei.

G.

Die Vorinstanz schliesst mit Vernehmlassung vom 16. Februar 2018 auf Abweisung der Beschwerde. Sie verweist vorab auf das Amtsgeheimnis

und die von ihr jedenfalls sinngemäss gegebene Zusicherung, alle Angaben vertraulich zu behandeln. Weiter führt sie aus, die Bekanntgabe etwa der Tarifeinreihungen diene weder als Abfertigungshilfe noch vergrössere sie die Veranlagungssicherheit; eine Tarifeinreihung beziehe sich allein auf das im konkreten Fall unterbreitete Muster und könne daher für andere Einfuhren nicht (ohne Weiteres) Verbindlichkeit beanspruchen. Es handle sich beim Informationssystem TADOC (aus diesem Grund) auch nicht um ein Auskunftssystem für die am Zollverfahren beteiligten Personen, sondern um ein Programm zur verwaltungsinternen Bearbeitung von Daten. Zudem bestehe zwischen dem Zolltarif und der Lebensmittelgesetzgebung rechtlich kein direkter Zusammenhang. Wohl würden die gemäss Lebensmittelrecht erforderlichen und vorhandenen Angaben häufig wertvolle Hinweise für die Tarifeinreihung einer bestimmten Ware geben. Sie genügten jedoch in vielen Fällen nicht, da die Rezeptur und die verwendeten Ausgangsmaterialien in Gewichtsprozenten fehlten. Ebenso seien oftmals zusätzliche Angaben zum Herstellungsprozess oder über bestimmte Zutaten erforderlich. Im Übrigen würden Tarifauskünfte auch für Waren erteilt, die nicht in Detailverkaufsaufmachung zur Abfertigung gestellt würden (z.B. Waren in Engros-Aufmachung, Rohstoffe und Zwischenprodukte). Schliesslich hält die Vorinstanz an ihrem Standpunkt fest, wonach mit der Bekanntgabe von Zolltarifnummern sowie von Marken- und Sachnamen u.U. Geschäftsgeheimnisse offenbart würden, da Rückschlüsse etwa auf die Zusammensetzung oder Herstellung eines Produkts möglich seien. Da es sich bei den Markennamen um Personendaten handle, müssten die betroffenen Personen sodann vor einer Bekanntgabe der Daten angehört werden. Eine Anhörung sei jedoch, wie auch der EDÖB festgestellt habe, unverhältnismässig.

H.

Auf die (weiteren) Ausführungen der Verfahrensbeteiligten sowie die eingereichten Unterlagen wird – soweit entscheidungswesentlich – in den folgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen

i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt.

Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG (Art. 15 Abs. 1 BGÖ), die von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG erlassen wurde. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG und Art. 16 Abs. 1 BGÖ).

1.2 Der Beschwerdeführer hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressat der angefochtenen Verfügung, mit der sein Zugangsgesuch teilweise abgewiesen wurde, sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Näher einzugehen ist auf den Streitgegenstand.

Der Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens bestimmt sich nach dem in der vorinstanzlichen Verfügung geregelten Rechtsverhältnis, soweit es angefochten wird. Der Streitgegenstand kann sich im Laufe des Beschwerdeverfahrens verengen, darf jedoch grundsätzlich nicht erweitert oder qualitativ verändert werden. Es ist mithin das in der angefochtenen Verfügung (Anfechtungsobjekt) geregelte Rechtsverhältnis, welches den äusseren Rahmen des Streitgegenstandes bestimmt (BGE 136 II 457 E. 4.2 mit Hinweisen; BVGE 2016/13 E. 1.3.4; Urteile des BVGer A-3402/2018 vom 15. Februar 2019 E. 1.3.2 und A-1757/2014 vom 31. März 2015 E. 1.3; AUER/BINDER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 12 Rz. 11).

Das Verfahren vor der Vorinstanz wurde auf Gesuch des Beschwerdeführers hin eingeleitet. Er hat sein Zugangsgesuch sodann sowohl in zeitlicher wie auch in sachlicher Hinsicht eingeschränkt und verlangt, es seien ihm die TADOC-Datensätze in elektronischer Form und unter Angabe von Datum, Zolltarifnummer, Schlüssel, Markenname, Sachname und Typ zuzustellen. Eine Bekanntgabe auch der *Zusatzbezeichnung* hat der Beschwerdeführer vor der Vorinstanz nicht beantragt und die Vorinstanz hat darüber auch nicht verfügt. Daran ändert nichts, dass sich die Vorinstanz in ihrem Entscheid im Zusammenhang mit der Bekanntgabe des Markennamens in allgemeiner Weise auch zur Zusatzbezeichnung äussert und schliesst,

eine Bekanntgabe der verschiedenen Informationen offenbare in ihrer Kombination Geschäftsgeheimnisse. Das Begehren des Beschwerdeführers, es sei auch die Zusatzbezeichnung bekannt zu machen, geht daher über den zulässigen Streitgegenstand hinaus, weshalb auf die Beschwerde in diesem Punkt nicht einzutreten ist. Nicht mehr streitig ist die Bekanntgabe des Typs bzw. der Artikelnummer.

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach unter Vorbehalt des vorstehend unter Erwägung 1.3 Ausgeführten einzutreten.

2.

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

3.

3.1 Der Beschwerdeführer verlangt gestützt auf Art. 6 Abs. 1 BGÖ, es seien ihm verschiedene in der Informatikanwendung TADOC betreffend die Kapitel 12 bis 22 des schweizerischen Zolltarifs erfasste Angaben bekannt zu geben. Die Vorinstanz entsprach dem Gesuch lediglich teilweise. Sie erwog im Wesentlichen, mit der Bekanntgabe auch des Markennamens würden in Kombination mit den weiteren Angaben u.U. Geschäftsgeheimnisse offenbart, weshalb das Zugangsgesuch in Bezug auf den Markennamen abzuweisen sei. Der Beschwerdeführer wendet in formeller Hinsicht ein, die Vorinstanz habe den Nachweis nicht erbracht, dass mit der Bekanntgabe Geschäftsgeheimnisse offenbar würden. Zudem fehle den zur Bekanntgabe verlangten Angaben der Geheimnischarakter.

Zum Verständnis und zur Prüfung der Vorbringen des Beschwerdeführers sind vorweg die gesetzliche (Verfahrens-)Ordnung betreffend Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten (nachfolgend E. 3.2) sowie die Anforderungen an die Begründung einer Verfügung (nachfolgend E. 3.3) darzustellen. Vor diesem Hintergrund sind sodann die Vorbringen des Beschwerdeführers zu prüfen (nachfolgend E. 4).

3.2

3.2.1 Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ), damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden (BGE 142 II 313 E. 3.1; Urteil des BGer 1C_562/2017 vom 2. Juli 2018 E. 3.1). Zu diesem Zweck statuiert das BGÖ das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt. Es gewährt jeder Person, die amtliche Dokumente einsehen will, im persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des BGÖ einen subjektiven, individuellen Anspruch darauf (Art. 2, Art. 3 und Art. 6 Abs. 1 BGÖ; vgl. BGE 142 II 324 E. 3.4 mit Hinweisen). Als amtliches Dokument gilt dabei jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz der Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft oder die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden kann (Art. 5 Abs. 1 und 2 BGÖ). Nicht als amtliche Dokumente gelten Dokumente, die durch die Behörde kommerziell genutzt werden, die nicht fertig gestellt oder die zum persönlichen bzw. zum eigenen Gebrauch der Behörde bestimmt sind (Art. 5 Abs. 3 BGÖ).

3.2.2 Aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips besteht die Vermutung zu Gunsten eines freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten (BGE 142 II 340 E. 2.2). Es liegt somit nicht im freien Ermessen der Behörde, ob sie Informationen und amtliche Dokumente zugänglich machen will oder nicht (BVGE 2014/6 E. 4.2). Das Öffentlichkeitsprinzip gilt allerdings nicht absolut. Die Bestimmungen von Art. 7 und Art. 8 BGÖ sehen Ausnahmetatbestände vor, bei deren Vorliegen der Zugang zu amtlichen Dokumenten abweichend von Art. 6 Abs. 1 BGÖ einzuschränken, aufzuschieben oder ganz zu verweigern ist. Darüber hinaus ist dem Schutz der Persönlichkeit bzw. der Privatsphäre Dritter Rechnung zu tragen; amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, sind vor der Einsichtnahme grundsätzlich zu anonymisieren und die Bekanntgabe steht zudem unter dem Vorbehalt eines überwiegenden öffentlichen Interesses (Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über den Datenschutz [DSG, SR 235.1]; BGE 144 II 91 E. 4; BGE 144 II 77 E. 5; Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4). Die Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten ist entsprechend widerlegbar. Die Beweislast zur Widerlegung dieser Vermutung obliegt der Behörde; sie hat

darzulegen, dass bzw. inwieweit eine oder mehrere der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmebestimmungen erfüllt sind (BGE 142 II 324 E. 3.4; Urteil des BGer 1C_428/2016 vom 27. September 2017 E. 2.3 mit Hinweisen; Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 3.2 mit Hinweisen).

Die Verletzung der öffentlichen oder privaten Interessen muss aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen; eine lediglich denkbare oder (entfernt) mögliche Gefährdung reicht nicht aus (Urteil des BGer 1C_509/2016 vom 9. Februar 2017 E. 3.5). 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. Schliesslich ist das Verhältnismässigkeitsgebot zu beachten: Erweist sich eine Beschränkung als gerechtfertigt, soll die Behörde hierfür die möglichst mildeste, das Öffentlichkeitsprinzip am wenigsten beeinträchtigende Form wählen (zum Ganzen BGE 142 II 324 E. 3.4 und BGE 142 II 340 E. 2.2 und 3.2, je mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

3.2.3 Das Verfahren betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten ist in den Art. 10 ff. BGÖ geregelt. Demnach ist das Gesuch an jene Behörde zu richten, die das amtliche Dokument erstellt hat oder – im Fall eines virtuellen Dokuments – aus aufgezeichneten Informationen erstellen kann. Das Gesuch kann formlos gestellt und braucht – auch rechtlich – nicht begründet zu werden (Art. 7 Abs. 1 der Öffentlichkeitsverordnung [VBGÖ, SR 152.31]; vgl. BGE 144 II 91 E. 4.9). Die zuständige Behörde nimmt so rasch als möglich Stellung zu dem Gesuch (Art. 12 BGÖ). Betrifft das Gesuch – wie vorliegend – amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, sind diese grundsätzlich zu anonymisieren (vgl. zum Begriff der Personendaten Art. 3 DSG [BGE 144 II 91 E. 4.2]). Ist eine Anonymisierung nicht möglich und zieht die Behörde die Gewährung des Zugangs in Betracht, so konsultiert sie die betroffene Person und gibt ihr Gelegenheit zur Stellungnahme, wobei im Rahmen des Konsultationsverfahrens eingebrachte Privatinteressen auch für die Frage relevant sein können, ob ein Geschäfts- bzw. Fabrikationsgeheimnis betroffen ist (Art. 11 Abs. 1 BGÖ; vgl. hierzu auch BGE 144 II 91 E. 4.2 f. und BGE 142 II 340 E. 4.6). Entspricht die Behörde dem Gesuch nicht oder nicht vollständig, so besteht für die gesuchstellende Person die Möglichkeit, mit einem Schlichtungsantrag an den EDÖB zu gelangen. Dasselbe Recht steht auch jener Person zu, die nach Art. 11 BGÖ angehört worden ist (Art. 13 Abs. 1 Bst. a und c

BGÖ). Kommt keine Schlichtung zu Stande, gibt der EDÖB innert 30 Tagen nach Empfang des Schlichtungsantrags eine Empfehlung über die Gewährung des Zugangs ab (Art. 14 BGÖ). Weicht die Behörde – wie vorliegend – von der Empfehlung des EDÖB ab, so erlässt sie eine Verfügung (Art. 15 Abs. 2 Bst. a BGÖ). Die Verfügung der Behörde kann schliesslich das Anfechtungsobjekt einer Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht sein (vgl. Art. 16 Abs. 1 BGÖ).

Nach der Rechtsprechung sind auch umfangreiche Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten zulässig, sofern sie den Geschäftsgang der Behörde nicht geradezu lahmlegen. Es ist in einem solchen Fall jedoch angezeigt, dass die Behörde den Gesuchsteller frühzeitig auffordert, sein Begehren zu präzisieren (Art. 7 Abs. 3 VBGÖ) und – soweit erforderlich – hierbei Unterstützung leistet (vgl. Art. 3 Abs. 1 VBGÖ; BGE 142 II 324 E. 3.5). Aufwändigen Gesuchen ist sodann im Rahmen der Gebührenerhebung nach Aufwand angemessen Rechnung zu tragen (Art. 17 Abs. 1 und 3 BGÖ; vgl. BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.4). Ins Gewicht fallen kann der Umfang eines Zugangsgesuchs auch hinsichtlich der Durchführung der Anhörung gemäss Art. 11 Abs. 1 BGÖ. Nach der Rechtsprechung steht das Anhörungsrecht, obschon das Gesetz nicht ausdrücklich Ausnahmen von dieser Verpflichtung vorsieht, unter einem Umsetzungsvorbehalt. Von der Anhörung darf entsprechend unter zwei Voraussetzungen abgewichen werden: Erstens muss eine vorläufige Interessenabwägung so klar zu Gunsten der Bekanntgabe der Personendaten ausfallen, dass nicht ernsthaft damit zu rechnen ist, es gebe noch nicht erkannte private Interessen, die zu einem anderen Ergebnis führen könnten. Und zweitens muss die Durchführung der Anhörung unverhältnismässig erscheinen, namentlich weil sie mit einem übergrossen Aufwand verbunden wäre (vgl. BGE 142 II 340 E. 4.6 sowie E. 4.6.6–4.6.8; ferner Urteil des BVGer A-4903/2016 vom 22. Mai 2017 E. 4.2.2 und 6.4).

3.3 Auf das Verfügungsverfahren sind die Bestimmungen des VwVG anwendbar (BGE 142 II 324 E. 3.6). Dies gilt insbesondere auch für den Inhalt und die Form der Verfügung. Die Verfügung ist entsprechend zu begründen (Art. 35 Abs. 1 VwVG; ebenso bereits der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV). Die Begründung muss wenigstens kurz die Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde leiten lässt und auf welche sie ihren Entscheid stützt. Die Anforderungen an die Begründung sind umso höher zu stellen, je grösser der Entscheidungsspielraum der Behörde ist. Für einen definitiven Entscheid nach Erhalt der Empfehlung der Schlichtungsstelle reicht dabei eine summarische

Begründung nicht aus; der Behörde kommt bei der Anwendung der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmebestimmungen ein nicht unerheblicher Ermessensspielraum zu, weshalb strengere Anforderungen an die behördliche Begründungspflicht zu stellen sind. Die Behörde hat insbesondere aufzuzeigen, welcher Ausnahmetatbestand anwendbar ist und welche Gründe sie dazu bewogen haben, etwa die privaten Interessen an der Geheimhaltung höher zu gewichten als das Transparenzinteresse (BGE 142 II 324 E. 3.6 und Urteil des BVerfG A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 3.3 und 4.2.2, je mit Hinweisen auf die Rechtsprechung zur Begründungspflicht).

4.

4.1 Vor dem Hintergrund des vorstehend Ausgeführten ist zunächst zu prüfen, ob die vorliegende Streitsache in den sachlichen und persönlichen Geltungsbereich des BGÖ fällt (vgl. Art. 2 und Art. 3 BGÖ) und ob eine spezialgesetzliche Regelung besteht, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnet oder vom BGÖ abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsieht (vgl. Art. 4 BGÖ). Zudem wird zu prüfen sein, ob in Bezug auf die verlangten Angaben in Form der Excel-Tabelle von einem amtlichen Dokument auszugehen ist (vgl. Art. 5 BGÖ).

4.2 Der Beschwerdeführer hat sein Zugangsgesuch bei der EZV eingereicht. Diese gehört zur Bundesverwaltung und untersteht somit dem BGÖ (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ i.V.m. Anhang 1 Bst. B/Ziff. V/1.6 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV, SR 172.010.1]). Die Vorinstanz ist sodann zuständig für die Erteilung von Zolltarifauskünften (Art. 20 Abs. 1 ZG) und die Bearbeitung von Geschäften zur Tarifdokumentation im Informationssystem TADOC (Art. 3 und Anhang 12 der Datenbearbeitungsverordnung für die EZV [DBZV, SR 631.061]). Es liegt zudem weder eine Ausnahme vor, was den sachlichen Geltungsbereich betrifft, noch bestehen spezielle gesetzliche Bestimmungen, welche hinsichtlich des streitbetreffenden Zugangs abweichende Voraussetzungen vorsehen; die DBZV sieht zwar im Gegensatz zu anderen Informationssystemen nicht bereits selbst eine Veröffentlichung bestimmter Informationen vor, schliesst eine solche für das Informationssystem TADOC jedoch auch nicht aus (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. d und Anhang 12 DBZV). Insbesondere steht das Amtsgeheimnis einer Bekanntgabe von Informationen gestützt auf das BGÖ nicht (von vornherein) entgegen (vgl. Urteile des BVerfG 1C_129/2016 vom 14. Februar 2017 E. 2.3.1 f. und 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.4). Die Vorinstanz hat sich somit zu Recht als sachlich zuständig erachtet und das Gesuch des Beschwerdeführers gestützt auf die Bestim-

mungen des BGÖ beurteilt, wobei nicht umstritten ist, dass die vom Beschwerdeführer zur Einsicht verlangte Liste durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus den im TADOC aufgezeichneten Informationen erstellt werden kann und somit ein amtliches Dokument vorliegt (Art. 5 Abs. 2 BGÖ; zum virtuellen Dokument vgl. Urteil des BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 4.3.1); der Umstand, dass keine gesetzliche Pflicht besteht, vorgängig zur Ein- oder Ausfuhr einer Ware eine Tarifauskunft einzuholen, ändert daran nichts.

Somit ist im Folgenden zu prüfen, ob die Vorinstanz ihrer Begründungspflicht in hinreichendem Mass nachgekommen ist.

4.3

4.3.1 Die Vorinstanz stützte sich in ihrem Entscheid im Wesentlichen auf Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ. Sie erwog zusammenfassend, über die Tarifnummer seien Rückschlüsse auf die Zusammensetzung oder die Herstellung einer Ware möglich. Zum Nachweis führt sie zwei Beispiele auf. Aus der Zolltarifnummer 1504.2099 betreffend Fette und Öle könne in Verbindung etwa mit dem Sachnamen Ergänzungsnahrungsmittel geschlossen werden, dass das entsprechende Produkt Fischöl enthält und wie dieses hergestellt oder verarbeitet worden ist. Und aus der Zolltarifnummer 1901.9093 betreffend Nahrungsmittelzubereitungen aus Waren der Zolltarifnummern 0401 bis 0404 lasse sich in Verbindung etwa mit dem Sachnamen Sportlernahrung ableiten, was für Milchbestandteile (insbes. maximale Gewichtsprozent an Milchfett) ein Produkt enthalte. Würde nebst der Tarifnummer auch der Markenname bekannt gegeben, könnten die Informationen jeweils einem bestimmten Produkt zugeordnet werden, obschon der Markeninhaber diese u.U. geheim halten lassen wolle. Die Vorinstanz verweist sodann auf den Ausnahmetatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ und macht geltend, sie sichere den Beteiligten jeweils zu, die übermittelten Angaben vertraulich zu behandeln.

4.3.2 Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können.

Der Begriff des Geschäftsgeheimnisses ist nach der Rechtsprechung weit zu verstehen. Es werden ihm alle Informationen zugewiesen, die ein Unternehmer als Geheimnisherr berechtigterweise geheim halten möchte und

die zu einer Beeinträchtigung des geschäftlichen Erfolgs des Unternehmens bzw. zu einer Verfälschung des Wettbewerbs führen könnten, wenn sie Konkurrenzunternehmen bekannt würden. Als Geheimnis i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ wird mit anderen Worten jede in Beziehung mit dem betroffenen Geheimnisträger stehende Tatsache qualifiziert, welche weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist (relative Unbekanntheit), an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat (objektives Geheimhaltungsinteresse) und welche der Geheimnisherr geheim halten will (subjektives Geheimhaltungsinteresse; BGE 144 II 91 E. 3.1; Urteil des BGer 1C_562/2017 vom 2. Juli 2018 E. 3.2). Der Gegenstand des Geschäftsgeheimnisses muss geschäftlich relevante Informationen betreffen. Als solche gelten nach der Rechtsprechung Informationen, die Einkaufs- und Bezugsquellen, Betriebsorganisation, Preiskalkulation etc. betreffen, wobei, wie vorstehend ausgeführt, mit entscheidend ist, ob die Bekanntgabe der Informationen Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis bzw. die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens hat. Folgende Tatsachen weisen in der Regel ein objektives Geheimhaltungsinteresse auf: Marktanteile eines einzelnen Unternehmens, Umsätze, Preiskalkulationen, Rabatte und Prämien, Bezugs- und Absatzquellen, interne Organisation eines Unternehmens, Geschäftsstrategien und Businesspläne sowie Kundenlisten und -beziehungen (vgl. zum Ganzen Urteil des BGer 1C_665/2017 vom 16. Januar 2019 E. 3.3 und 5.5 sowie Urteil des BVer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 6.4.4, je mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). In gleicher Weise zu behandeln sind die Fabrikationsgeheimnisse. Sie betreffen insbesondere die technische Seite einer Produktion, also das technische Wissen, welches eine Anleitung zum technischen Handeln enthält, d.h. Kenntnisse, welche bei der Herstellung von Produkten verwendet werden und am veräusserten Produkt nicht erkennbar und somit geheimnisfähig sind. Dazu gehören beispielsweise Informationen über Fabrikations-, Produktions- oder Konstruktionsverfahren und -anleitungen, die Zusammensetzung eines Produkts oder Bezugsquellen (Urteil des BGer 1C_509/2016 vom 9. Februar 2017 E. 3.5 sowie Urteil des BVer A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 7.4.2).

Wie vorstehend bereits ausgeführt, reicht ein abstraktes Gefährdungsrisiko nicht aus, um den Zugang bzw. die Bekanntgabe einzuschränken oder gar auszuschliessen: Die Gefahr einer Verletzung des privaten Interesses an der Wahrung eines Geschäftsgeheimnisses muss als wahrscheinlich erscheinen und erheblich sein. Die Beweislast für das Vorliegen eines Ausnahmetatbestands trägt die Vorinstanz bzw. der (anzuhörende) Geheimnisherr (vgl. vorstehend E. 3.2.2).

4.3.3 Der Beschwerdeführer hat vorliegend ein (sehr) umfangreiches Zugangsgesuch gestellt; betroffen sind mehrere Tausend Einträge im Informationssystem TADOC. Selbst unter diesen Umständen vermag die Begründung der Vorinstanz den Anforderungen gemäss Art. 29 Abs. 2 BV sowie Art. 35 Abs. 1 VwVG jedoch nicht zu genügen. Sie führt anhand zweier Tarifnummern aus, welche Schlüsse aus der entsprechenden Einreihung eines Produkts in Bezug auf Zusammensetzung oder Herstellung gezogen werden könnten. Würde zusätzlich zu der Tarifnummer auch der Markenname bekannt gegeben, liesse sich diese Information dem konkreten Produkt zuordnen, obschon der Markeninhaber die betreffende Information "u.U." geheim halten wolle. Der Umstand, dass, wie die Vorinstanz ausführt, an den betreffenden Informationen allenfalls ein (subjektives) Geheimhaltungsinteresse besteht, reicht nach dem vorstehend ausgeführten jedoch für sich alleine nicht aus, um den Zugang bzw. die Bekanntgabe der betreffenden Informationen einzuschränken. Es wäre zusätzlich erforderlich, dass die betreffende Information relativ unbekannt ist und an ihr auch ein objektives Geheimhaltungsinteresse besteht, die Bekanntgabe der Information m.a.W. geeignet ist, sich auf das Geschäftsergebnis auszuwirken. Hierzu äussert sich die Vorinstanz nicht konkret und es ist in Bezug auf die beiden von der Vorinstanz aufgeführten Beispiele auch nicht offensichtlich, dass an der Produktionsmethode des betreffenden Fischöls („auch raffiniert“, aber „nicht chemisch modifiziert“) oder am Milchfettgehalt, sollten die Tatsachen relativ geheim sein, ein objektives Geheimhaltungsinteresse besteht. Zudem wäre auch bei einer Bejahung der Anwendbarkeit der Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ mit Bezug auf die zwei von der Vorinstanz aufgeführten Beispiele nicht erstellt, dass die Ausnahmebestimmung – begrifflich ist vorliegend wohl von einem Fabrikationsgeheimnis auszugehen – auch hinsichtlich aller Einträge von Markennamen, die im Streit liegen, erfüllt wäre. Schliesslich belässt es die Vorinstanz auch hinsichtlich des Ausnahmetatbestandes gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ mit einer allgemeinen Rechtfertigung, ohne konkret darzulegen, in Bezug auf welche Informationen eine Geheimhaltung zugesichert worden ist (vgl. zu diesem Ausnahmetatbestand etwa BVGE 2011/52 E. 6.3). Mit dieser pauschalen Rechtfertigung der Nichtbekanntgabe der Markennamen verletzt die Vorinstanz ihre Begründungspflicht und damit den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör.

4.4

4.4.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung formeller Natur. Seine Verletzung führt daher grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids, ungeachtet

der Erfolgsaussichten in der Beschwerdesache selbst. Das Bundesgericht lässt es jedoch zu, Verfahrensfehler wie eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Rechtsmittelverfahren zu heilen bzw. die unterbliebene Gewährung des rechtlichen Gehörs nachzuholen. Dies setzt voraus, dass die Verletzung nicht besonders schwer wiegt und der Betroffene die Möglichkeit hat, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die zur freien Prüfung aller Sachverhalts- und Rechtsfragen berechtigt ist (BGE 142 II 218 E. 2.8.1; BGE 137 I 195 E. 2.3.2; Urteil des BGer 1C_632/2017 vom 5. März 2018 E. 3.4.1; PATRICK SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 29 Rz. 17 und 19).

Der nachträglichen Gewährung des rechtlichen Gehörs zugänglich sind insbesondere Verstösse gegen die Begründungspflicht. Hierzu ist das Versäumte im Rechtsmittelverfahren nachzuholen, etwa indem die Vorinstanz eine genügende Begründung in ihrer Vernehmlassung nachschiebt (Urteile des BGer 1C_300/2015 vom 14. März 2016 E. 4.1 und 2C_762/2011 vom 15. Juni 2012 E. 4.1; KNEUBÜHLER/PEDRETTI, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 35 Rz. 22). Wird eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Rechtsmittelverfahren geheilt bzw. behoben, ist der Gehörsverletzung bei der Verlegung der Kosten Rechnung zu tragen, selbst wenn die Beschwerde in materieller Hinsicht abzuweisen ist (zum Ganzen Urteil des BVGer 6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 5 mit Hinweisen).

4.4.2 Die Verletzung der Begründungspflicht wiegt vorliegend schwer. Die Vorinstanz hat den nachgesuchten Zugang nur eingeschränkt gewährt, ohne allerdings in hinreichendem Mass das Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes (gemäss Art. 7 BGÖ) zu begründen. Auch im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht schiebt die Vorinstanz keine weitergehende Begründung nach und die pauschale Begründung verhindert, dass sich das BVGer ein Bild von der Tragweite des ergangenen Entscheids machen und diesen sachgerecht überprüfen kann (vgl. Urteil des BVGer A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 5). Zudem verfügt die Vorinstanz aufgrund ihrer Nähe zur Streitsache über die besseren Kenntnisse zur Beurteilung der tatsächlichen Umstände. Die Verletzung der Begründungspflicht kann daher im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht behoben werden. Die Beschwerde ist folglich gutzuheissen, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Angelegenheit zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die Vorinstanz wird für ihren neuen Entscheid zu beachten haben, dass, wie sie ausführt, im Informationssystem TADOC nebst Tarifauskünften auch Gutachten an Dienststellen sowie die Ergebnisse einer Beschau aufgenommen werden. Sie hat daher dem Beschwerdeführer zunächst Gelegenheit zu geben, sein Gesuch in sachlicher Hinsicht (weiter) zu konkretisieren. Angesichts des umfangreichen Zugangsgesuch ist es sodann nicht ausgeschlossen, für die Prüfung und Begründung hinsichtlich vergleichbarer Sachverhalte Kategorien – etwa für Produkte, welche der lebensmittelrechtlichen Deklarationspflicht unterliegen und solche, die nicht unter die entsprechenden Bestimmungen fallen – zu bilden, um der Verwaltungsökonomie Rechnung zu tragen (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.7). Zieht die Vorinstanz gestützt auf eine vorläufige Interessenabwägung eine Bekanntgabe auch der Markennamen und damit von Personendaten in Betracht, hat sie gemäss Art. 11 Abs. 1 BGÖ die betroffenen Personen grundsätzlich anzuhören. Von einer (direkten) Anhörung der betroffenen Personen kann nach der Rechtsprechung abgesehen werden, wenn eine vorläufige Interessenabwägung klar zugunsten der Bekanntgabe der Personendaten ausfällt und zudem die Durchführung der Anhörung unverhältnismässig erschiene (vgl. vorstehend E. 3.2.3). Auch in diesem Fall sind jedoch die berührten Interessen gegeneinander abzuwägen (Art. 7 Abs. 2 BGÖ sowie Art. 19 Abs. 1^{bis} DSGVO; vgl. vorstehend E. 3.2.2). Schliesslich sind dem Beschwerdeführer mit Blick auf den nicht unerheblichen Aufwand, den die Bearbeitung seines Zugangsgesuch verursachen wird, die voraussichtlichen Gebühren (einschliesslich der Kosten für eine allfällige Anhörung) bekannt zu geben.

5.

Insgesamt ergibt sich, dass der Beschwerdeführer zwar ein umfangreiches Zugangsgesuch gestellt hat, dies jedoch nicht von vornherein unzulässig ist. Die Vorinstanz hat das Gesuch entgegen der Empfehlung des EDÖB teilweise abgewiesen, ihren Entscheid jedoch (zu) pauschal begründet und so den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör verletzt. Der Mangel kann vorliegend im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht nicht geheilt werden, weshalb die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Angelegenheit im Sinne der Erwägungen zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen ist. Die Beschwerde ist insoweit gutzuheissen.

6.

Es bleibt, über die Kosten und Entschädigungen für das vorliegende Beschwerdeverfahren zu entscheiden.

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dabei gilt die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zum neuen Entscheid (mit noch offenem Ausgang) praxismässig als vollständiges Obsiegen der Beschwerde führenden Partei (BGE 137 V 57 E. 2; Urteil des BVGer A-4147/2016 vom 4. August 2017 E. 10.2). Davon ist auch auszugehen, wenn – wie vorliegend – ein reformatorisches Rechtsmittel gestellt worden ist. Der Beschwerdeführer ist in diesem Sinne als obsiegend anzusehen und es sind ihm aus diesem Grund keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Der vom Beschwerdeführer in der Höhe von Fr. 2'000.– geleistete Kostenvorschuss ist ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Ebenfalls keine Verfahrenskosten zu tragen hat die unterliegende Vorinstanz (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist sodann vom Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihnen erwachsene notwendige oder verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der obsiegende Beschwerdeführer ist nicht anwaltlich vertreten, weshalb ihm keine Parteienterschädigung zuzusprechen ist (Art. 8 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Verfügung der Vorinstanz vom 27. November 2017 wird aufgehoben, soweit die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um Bekanntgabe von Angaben aus dem Informationssystem TADOC abgewiesen hat und soweit die Abweisung des Gesuchs im Streit lag. Die Angelegenheit wird zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der vom Beschwerdeführer in der Höhe von Fr. 2'000.– geleistete Kostenvorschuss wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Der Beschwerdeführer hat dem Bundesverwaltungsgericht hierzu seine Kontoverbindung bekannt zu geben.

4.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- das Generalsekretariat EFD (Gerichtsurkunde)
- den EDÖB

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verweisen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Steiger

Benjamin Strässle-Kohle

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: