



Urteil vom 2. Mai 2019

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

Parteien

Beatrice **Walder**,
c/o K-Tipp Redaktion, Wolfbachstrasse 15,
Postfach 431, 8024 Zürich,
vertreten durch
MLaw Karl Kümin, Rechtsanwalt,
Konsumenteninfo AG, Wolfbachstrasse 15,
Postfach 431, 8024 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

Schweizerische Beratungsstelle für Unfallverhütung bfu,
Hodlerstrasse 5a, 3011 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten.

Sachverhalt:**A.**

Die Schweizerische Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu; nachfolgend: Vorinstanz) kontrollierte im Jahr 2015 stichprobenweise die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften bei neun Wickelkommoden.

Am 16. bzw. 17. August 2016 reichte Beatrice Walder (nachfolgend: Beschwerdeführerin) als Journalistin der Konsumentenzeitschrift K-Tipp bei der Vorinstanz ein Zugangsgesuch gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3) ein. In ihrem Gesuch erkundigte sie sich nach den Produkten, die den Sicherheitsvorschriften nicht entsprochen hätten, und nach den Mängeln, die festgestellt worden seien.

B.

Am 23. August bzw. 8. September 2016 stellte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin eine eingeschwärzte Fassung des Abschlussberichts PrSG-Stichprobe 2015 zu. Uneingeschränkt offengelegt wurden die Angaben über die zwei Produkte, für welche Warnungen beim Eidgenössischen Büro für Konsumentenfragen (BFK) im Dezember 2015 veröffentlicht wurden (Verfahren Nr. 300309 und 300311). Bei den sechs Produkten, bei denen Mängel festgestellt wurden, die jedoch nicht derart gravierend waren, dass eine öffentliche Warnung angezeigt gewesen wäre, wurden die Produktbezeichnungen, Produktbilder, Namen der Inverkehrbringer, Artikelnummern, Preise und Bestelladressen eingeschwärzt (Verfahren Nr. 300308, 300310, 300312, 300313, 300315 sowie 300316). Ebenfalls eingeschwärzt wurden die Angaben über das Produkt, welches keine Mängel aufwies (Verfahren Nr. 300314).

C.

C.a Am 13. September 2016 reichte die Beschwerdeführerin einen Schlichtungsantrag nach Art. 13 BGÖ beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) ein.

C.b Anlässlich der Schlichtungsverhandlung vom 15. März 2017 wurde vereinbart, eine Anhörung der betroffenen Inverkehrbringer nach Art. 11 BGÖ durchzuführen. Mit Schreiben vom 28. April 2017 informierte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin und den EDÖB darüber, dass nur einer der betroffenen Inverkehrbringer mit der Herausgabe der Angaben einverstanden sei (Verfahren Nr. 300310). In diesem Fall gewährte die Vorinstanz der

Beschwerdeführerin den vollständigen Zugang. In den anderen Fällen hielt sie am eingeschränkten Zugang fest.

C.c Der EDÖB erliess am 6. Juli 2017 eine Empfehlung im Sinne von Art. 14 BGÖ. Er empfahl, den Zugang zu den verlangten Informationen vollständig zu gewähren. Der Abschlussbericht PrSG-Stichprobe 2015 sei der Beschwerdeführerin zuzustellen, wobei die Daten betreffend Inverkehrbringer, Artikelnummer, Preis und Bestellung zu schwärzen seien, da diese nicht Gegenstand des Zugangsgesuchs seien.

In der Begründung führte der EDÖB im Wesentlichen aus, Art. 10 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 12. Juni 2009 über die Produktesicherheit (PrSG, SR 930.11) regle die aktive Informationspflicht und stelle keine *lex specialis* im Sinne von Art. 4 Bst. b BGÖ dar. Das Zugangsgesuch sei daher nach dem Öffentlichkeitsgesetz zu beurteilen. Bei den vorliegenden Umständen überwiege das öffentliche Interesse an der vollständigen Offenlegung des Abschlussberichts PrSG-Stichprobe 2015 das private Interesse der betroffenen Verkäufer am Schutz ihrer Personendaten (vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. b der Verordnung vom 24. Mai 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31]).

D.

Am 30. August 2017 verfügte die Vorinstanz, der Zugang zum Abschlussbericht PrSG-Stichprobe 2015 betreffend Wickelkommoden werde eingeschränkt gewährt. In den Verfahren Nr. 300308, 300312, 300313, 300315 sowie 300316 würden jeweils Produktbild, Angaben des Inverkehrbringers, Produktbezeichnung, Artikelnummer, Preis und Bestelladresse geschwärzt.

In den Erwägungen legte die Vorinstanz dar, die spezialgesetzliche Bestimmung von Art. 10 Abs. 4 PrSG (Warnung der Bevölkerung) i.V.m. Art. 12 PrSG (Schweigepflicht) regle den Zugang abweichend vom Öffentlichkeitsgesetz. Der Gesetzgeber habe mit Art. 10 Abs. 4 PrSG eine spezialgesetzliche Regelung geschaffen, um im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips eine unnötige Rufschädigung für den Inverkehrbringer bzw. Hersteller des Produkts zu verhindern. Das Produktesicherheitsgesetz sehe ferner in Art. 12 PrSG eine spezialgesetzliche Schweigepflicht vor, die zusammen mit Art. 10 Abs. 4 PrSG greife, wenn die öffentliche Sicherheit nicht gefährdet sei. Das Produktesicherheitsgesetz, welches zeitlich nach dem BGÖ erlassen worden sei, enthalte damit eine eigene Zugangsrege-

lung, die dem Öffentlichkeitsgesetz vorgehe (Art. 4 BGÖ). Auch spezialgesetzliche Bestimmungen zur aktiven Information seien vom Vorbehalt von Art. 4 BGÖ erfasst. Bei den fünf eingeschwärzten Fällen sei die öffentliche Sicherheit durch die festgestellten Mängel nicht gefährdet gewesen, weshalb eine öffentliche Warnung unverhältnismässig gewesen wäre und sie unter die spezialgesetzliche Schweigepflicht fallen würden. Angesichts der Geringfügigkeit der Mängel wären auch im Rahmen einer Beurteilung nach dem Öffentlichkeitsgesetz die Interessen der betroffenen Hersteller am Schutz ihrer Personendaten höher zu gewichten gegenüber den Interessen der Öffentlichkeit, über diese Produkte informiert zu werden. Die Personendaten seien deshalb zu anonymisieren (vgl. Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Art. 9 BGÖ).

E.

Mit Eingabe vom 2. Oktober 2017 erhebt die Beschwerdeführerin beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 30. August 2017. Sie beantragt, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und ihr sei Zugang zum Abschlussbericht PrSG-Stichprobe 2015 betreffend Wickelkommoden zu gewähren ohne Schwärzung der Produktbezeichnungen und der Produktbilder.

Als Begründung bringt die Beschwerdeführerin vor, das Produktesicherheitsgesetz sehe keine spezialgesetzliche Regelung zum Öffentlichkeitsgesetz vor. Während Art. 10 Abs. 4 PrSG eine aktive Informationspflicht der Behörde begründe, welche das Ziel der Sicherheit der Bevölkerung verfolge, räume das Öffentlichkeitsgesetz ein über die aktive Informationspflicht hinausgehendes Einsichtsrecht in amtliche Dokumente ein. Die Schweigepflicht gemäss Art. 12 PrSG entspreche lediglich dem allgemeinen Amtsgeheimnis. Das Bundesverwaltungsgericht habe bereits mit Urteil A-3363/2012 vom 22. April 2013 erkannt, dass die Informationen, welche das Eidgenössische Starkstrominspektorat (ESTI) als Vollzugsorgan des Produktesicherheitsgesetzes anlässlich der vorgenommenen Kontrollen gewonnen habe, in den Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fallen würden, sofern es sich um amtliche Dokumente handle. Das Öffentlichkeitsgesetz finde daher Anwendung. Vorliegend bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse, dass die Konsumentenzeitschrift K-Tipp über die erheblichen Mängel und die Gefahren der Wickelkommoden sowie über die Kontrolltätigkeit der Vorinstanz berichte. Es sei nicht auszuschliessen, dass die mangelhaften Produkte, z.B. in Secondhand-Geschäften, weiterhin erhältlich seien. Nicht einsichtig sei, dass den betroffenen Inverkehrbringern durch die Berichterstattung ein wirtschaftlicher Schaden

oder ein erheblicher Imageverlust drohen könnte. Gemäss dem Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG, SR 241) und aufgrund der Erklärung der Pflichten der Journalistinnen und Journalisten des Presserats sei sie gehalten, inhaltlich korrekt und fair über die Thematik zu berichten. Es sei daher nicht gerechtfertigt und grundrechtswidrig, ihr den vollständigen Zugang zum Abschlussbericht PrSG-Stichprobe 2015 zu verweigern.

F.

Die Vorinstanz schliesst in der Vernehmlassung vom 15. Dezember 2017 auf Abweisung der Beschwerde. Ergänzend zur Vernehmlassung reicht sie ein extern eingeholtes Kurzgutachten vom 24. November 2017 ein (nachfolgend: Kurzgutachten).

Unter Verweis auf die Ausführungen im Kurzgutachten bleibt die Vorinstanz bei ihrem Standpunkt, es handle sich beim Produktesicherheitsgesetz um ein in sich geschlossenes, fachspezifisches Gesamtsystem von Regelungen bezüglich Information, Öffentlichkeit und Geheimhaltung. Der Gesetzgeber habe die Transparenz der Staatstätigkeit und komplementär die Schweigepflicht spezifisch für die Kontrollorgane konkretisiert. Gestützt auf Art. 4 BGÖ komme das Öffentlichkeitsgesetz deshalb nicht zur Anwendung, wenn es um den Zugang zu Informationen aus dem Vollzug des Produktesicherheitsgesetzes gehe. Andernfalls könnten Private Informationen aus der Kontrolltätigkeit nutzen, ohne an die verwaltungsrechtlichen Grundsätze gebunden zu sein. Doch selbst wenn das Öffentlichkeitsgesetz Anwendung fände, habe sie die Transparenz lediglich bezüglich ihrer Tätigkeit, nicht jedoch bezüglich der Geschäftsgeheimnisse der kontrollierten Inverkehrbringer herzustellen (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ). Bei einer weitergehenden Information sänke zudem zukünftig die Kooperationsbereitschaft der Inverkehrbringer, was die Kontrolltätigkeit der Vorinstanz behindern würde (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ). Auch nach dem Öffentlichkeitsgesetz hätte die Beschwerdeführerin daher keinen Anspruch auf uneingeschränkten Zugang.

G.

In den am 15. Februar 2018 eingereichten Schlussbemerkungen hält die Beschwerdeführerin an den Rechtsbegehren und Ausführungen in der Beschwerdeschrift fest.

In der Begründung nimmt die Beschwerdeführerin nochmals zu einzelnen strittigen Punkten Stellung. Sie weist darauf hin, das Kurzgutachten, welches die Vorinstanz extern eingeholt habe, stelle eine Parteieingabe und keine unabhängige Fachmeinung dar. In der Sache betont sie, ob einer Rechtsnorm als *lex specialis* Vorrang zukomme, sei im Einzelfall auf dem Weg der Auslegung zu bestimmen. Weder in der Botschaft des Bundesrates noch in den parlamentarischen Beratungen zum Produktesicherheitsgesetz sei das Verhältnis zum Öffentlichkeitsgesetz behandelt worden. Art. 10 Abs. 4 PrSG regle allein die aktive Information, für das Recht auf passive Information finde das Öffentlichkeitsgesetz Anwendung. In Bezug auf die mangelhaften Wickelkommoden bestehe vorliegend ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Produktbezeichnungen und der Produktbilder.

H.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien sowie die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG und Art. 44 VwVG; vgl. auch Art. 16 Abs. 1 BGÖ, der auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege verweist). Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der

angefochtenen Verfügung, mit der ihr der nachgesuchte Zugang teilweise verweigert wurde, ohne Weiteres zur Beschwerde berechtigt.

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

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (vgl. Art. 49 VwVG).

3.

3.1 Nach Art. 6 Abs. 1 BGÖ hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Mit dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes am 1. Juli 2006 wurde der Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit ("Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt") zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips ("Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt") umgekehrt. Der Öffentlichkeitsgrundsatz dient der Transparenz der Verwaltung und soll das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern; er bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden (Art. 1 BGÖ). Das Transparenzgebot trägt zudem zur Verwirklichung der Informationsfreiheit (Art. 16 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) sowie zur Verwaltungsmodernisierung bei. Soweit wie hier eine Medienvertreterin um Zugang zu behördlichen Informationen ersucht, um sie später zu verarbeiten und zu verbreiten, dient das Transparenzgebot schliesslich zumindest indirekt auch der Verwirklichung der Medienfreiheit (Art. 17 BV; vgl. auch Art. 10 Abs. 4 Bst. a BGÖ; vgl. zum Ganzen BGE 142 II 313 E. 3.1 mit Hinweisen; Urteil des BGer 1C_222/2018 vom 21. März 2019 E. 3.1; Urteil des BVerger A-1732/2018 vom 26. März 2019 E. 3.3; GABOR P. BLECHTA, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 1 BGÖ Rz. 4 ff. [nachfolgend: Basler Kommentar DSG/BGÖ]; STEPHAN C. BRUNNER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, 2008, Art. 1 Rz. 5 ff. [nachfolgend: Handkommentar BGÖ]).

3.2 Art. 4 BGÖ behält Spezialnormen anderer Bundesgesetze vor, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen (Bst. a) oder abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu solchen Informationen vorsehen (Bst. b). Die spezialgesetzlichen Zugangsnormen können einen im Vergleich zum Öffentlichkeitsgesetz erleichterten oder erschwerten Zugang festlegen (Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung, BBl 2003 1989 [nachfolgend: Botschaft zum BGÖ]; vgl. CHRISTA STAMM-PFISTER, Basler Kommentar DSG/BGÖ, Art. 4 BGÖ Rz. 10, BERTIL COTTIER, Handkommentar BGÖ, Art. 4 Rz. 13). Das Verhältnis des allgemeinen Transparenzgebots gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz zu besonderen Vertraulichkeitsregeln in anderen Bundesgesetzen ist auf dem Weg der Auslegung zu bestimmen. Entscheidend ist dafür der Sinngehalt der divergierenden Normen, für den wiederum wesentlich auf deren Zweck zurückzugreifen ist. In diesem Sinne ist das allgemeine öffentliche Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung dem Schutzzweck der Spezialnorm gegenüberzustellen (vgl. Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2 mit Hinweisen; STAMM-PFISTER, Basler Kommentar DSG/BGÖ, Art. 4 BGÖ Rz. 2, COTTIER, Handkommentar BGÖ, Art. 4 Rz. 10).

3.3 Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes regelt grundsätzlich nur die passive Informationstätigkeit, d.h. die Information auf Gesuch hin (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1977; BGE 142 II 268 E. 4.2.5.2; BLECHTA, Basler Kommentar DSG/BGÖ, Entstehung u. Systematik BGÖ Rz. 37, BRUNNER/MADER, Handkommentar BGÖ, Einleitung Rz. 84). Im Rahmen der aktiven Information informieren die Behörden die Öffentlichkeit von sich aus über ihrer Tätigkeit sowie über aktuelle Geschäfte. Funktional sind die passive und aktive Information teilweise eng verzahnt. Sie bedingen und ergänzen sich gegenseitig (BRUNNER/MADER, Handkommentar BGÖ, Einleitung Rz. 21 mit Hinweisen; vgl. auch LUZIUS MÄDER, Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes – Einführung in die Grundlagen, in: Bernhard Ehrenzeller [Hrsg.], Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, 2006, S. 17).

4.

In der Hauptsache strittig und nachfolgend zu prüfen ist, ob sich die Vorinstanz mit Art. 10 Abs. 4 i.V.m. Art. 12 PrSG auf eine spezialgesetzliche Grundlage gemäss Art. 4 BGÖ stützen kann, um der Beschwerdeführerin den ersuchten Zugang zum Abschlussbericht PrSG-Stichprobe 2015 teilweise zu verweigern.

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin liegt zu dieser Frage noch keine gefestigte Rechtsprechung vor. Im Urteil A-3363/2012 vom 22. April 2013 entschied das Bundesverwaltungsgericht zwar über ein Zugangsgesuch nach dem Öffentlichkeitsgesetz im Anwendungsbereich des Produktesicherheitsgesetzes. Mit Art. 4 BGÖ, auf den sich die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung beruft, befasste sich jedoch im damaligen Beschwerdeverfahren weder das Bundesverwaltungsgericht noch das Bundesgericht (Urteil des BGer 1C_550/2013 vom 19. November 2013).

5.

Aus dem Gesetzeswortlaut von Art. 4 BGÖ wie auch aus den Materialien ergeben sich vorliegend keine Anhaltspunkte, dass der Vorbehalt von Spezialbestimmungen auf die passive Information beschränkt wäre. Vielmehr ist gerade angesichts der engen funktionalen Verknüpfung von aktiver und passiver Information mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass gegebenenfalls auch spezialgesetzliche Normen zur aktiven Informationstätigkeit dem Öffentlichkeitsgesetz vorgehen können. Denn bei beiden Arten der Information gilt es, eine in sich konsistente Anwendung der verschiedenen gesetzlichen Grundlagen sicherzustellen. Soweit die Beschwerdeführerin und der EDÖB diesbezüglich einen anderen Standpunkt vertreten, ist ihnen nicht zu folgen. Auch in Bezug auf die aktive Information ist somit grundsätzlich durch Auslegung der betreffenden Bestimmungen zu prüfen, ob der Vorbehalt von Art. 4 BGÖ greift oder es sich andererseits bloss um eine Mindestvorschrift zur Publikation handelt (vgl. zu Letzterem Urteil des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 4.2 mit Hinweisen).

6.

6.1 Nachfolgend ist somit durch Auslegung zu ermitteln, ob mit Art. 10 Abs. 4 i.V.m. Art. 12 PrSG eine bundesgesetzliche Spezialbestimmung vorliegt, die dem Öffentlichkeitsgesetz vorgeht (Art. 4 BGÖ).

6.2 Nach Art. 10 Abs. 4 PrSG warnen die Vollzugsorgane die Bevölkerung vor gefährlichen Produkten, wenn der Inverkehrbringer nicht oder nicht rechtzeitig wirksame Massnahmen trifft. Sie machen ihre Informationen über die Gefährlichkeit bestimmter Produkte und über die getroffenen Massnahmen öffentlich zugänglich. Aus dem Gesetzeswortlaut in allen drei Amtssprachen ergibt sich eine detaillierte Regelung, unter welchen Voraussetzungen die Vollzugsorgane die Bevölkerung warnen und welche Informationen bekanntgegeben werden. Nach dem Wortlaut handelt es sich

auch nicht um eine Kann-Bestimmung, die die Warnung in das Entschliessungsermessen der Vollzugsorgane stellt. Im Weiteren hält Art. 12 PrSG fest, dass die Vollzugsorgane der Schweigepflicht unterstehen, soweit ihre Wahrnehmungen nicht für die Sicherheit von Produkten oder für den Erfahrungsaustausch über sicherheitstechnische Massnahmen bedeutsam sind. Das Gesetz auferlegt den Vollzugsorganen damit eine Geheimhaltungspflicht, wobei es gesonderte, bereichsspezifische Ausnahmen vorsieht. Art. 10 Abs. 4 i.V.m. Art. 12 PrSG könnten dem Wortlaut nach als Spezialbestimmung dem Öffentlichkeitsgesetz vorgehen.

6.3 Das Produktesicherheitsgesetz, welches das Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG, AS 1977 2370) abgelöst hat, wurde zeitlich nach dem Öffentlichkeitsgesetz erlassen. Mit Erlass des Produktesicherheitsgesetzes sollten die Vollzugsorgane die gleichen Kompetenzen zum Ergreifen geeigneter Massnahmen erhalten, wie sie die Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft (EG) über die allgemeine Produktsicherheit vorsieht (Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit, ABl. L 11 vom 15. Januar 2002). Zu den hier relevanten Bestimmungen des Produktesicherheitsgesetzes heisst es in der Botschaft des Bundesrates, die Vollzugsorgane seien verpflichtet, die zum Schutze der Sicherheit und der Gesundheit erforderlichen Massnahmen zu treffen. Die Massnahmen müssten dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen. Habe der Inverkehrbringer die ihm bekannten Besitzer von gefährlichen Produkten oder nötigenfalls die Öffentlichkeit nicht bereits selbst rechtzeitig und wirksam informiert, so hätten gemäss Art. 10 Abs. 4 PrSG die zuständigen Behörden die Bevölkerung vor gefährlichen Produkten zu warnen. Die Sicherheit und die Gesundheit der Bevölkerung wie auch der Grundsatz der Transparenz der Staatstätigkeit würden sodann erfordern, dass Informationen der Behörden über die Gefährlichkeit von Produkten sowie über die getroffenen Massnahmen der Öffentlichkeit zugänglich seien. Zur Schweigepflicht der Vollzugsorgane gemäss Art. 12 PrSG führt der Bundesrat in der Botschaft aus, die Regelung von Art. 10 Abs. 3 STEG werde übernommen, aber in einem separaten Artikel geregelt, weil die Adressaten der Auskunftspflicht und der Schweigepflicht unterschiedlich seien (Botschaft des Bundesrates vom 25. Juni 2008 zum Produktesicherheitsgesetz, BBl 2008 7444 f. [nachfolgend: Botschaft zum PrSG]). Eigene Erläuterungen zur Koordination mit dem Öffentlichkeitsgesetz fehlen in der Botschaft des Bundesrates und soweit ersichtlich auch in den übrigen Materialien.

6.4 Ist die aktive Information gesetzlich geregelt, heisst das – gemäss Rechtsprechung (vgl. vorstehend E. 5) und wie auch von der Beschwerdeführerin zu Recht vorgebracht – noch nicht, dass jegliche weitere Bekanntgabe aus Geheimhaltungsgründen ausgeschlossen wäre. Im Hinblick auf den Sinn und Zweck weisen die hier fraglichen Bestimmungen jedoch Besonderheiten auf: Die Warnung der Bevölkerung nach Art. 10 Abs. 4 PrSG dient nicht nur der Transparenz der Staatstätigkeit (vgl. Botschaft zum PrSG, BBl 2008 7444), sondern sie gehört zu den Massnahmen, mit denen das materielle Recht durchgesetzt wird. Warnungen sind Hinweise auf konkrete Gefahren, die überwiegend negativ formuliert sind. Sie sind auf einen tatsächlichen Erfolg gerichtet und zählen zu den behördlichen Realakten (vgl. HANS-JOACHIM HESS, Produktesicherheitsgesetz, Handkommentar, 2010, Art. 4 Rz. 35 mit Hinweisen). Im Rahmen des Massnahmenkatalogs von Art. 10 PrSG hat der Gesetzgeber mit Art. 10 Abs. 4 PrSG die erforderliche Verhältnismässigkeitsprüfung insofern vorweggenommen, als eine Warnung nur bei gefährlichen Produkten und nur bei Untätigkeit des Inverkehrbringers ausgesprochen werden darf. Die vorweggenommene Interessenabwägung des Gesetzgebers hat komplementär auch für die Schweigepflicht gemäss Art. 12 PrSG zu gelten, da diese nicht losgelöst von den Vorgaben von Art. 10 Abs. 4 PrSG betrachtet werden kann. Wie die fachkundige Vorinstanz nachvollziehbar begründet, könnte eine Zugangsgewährung nach dem Öffentlichkeitsgesetz für den betroffenen Inverkehrbringer gegebenenfalls die gleichen Wirkungen zeitigen, wie wenn das Vollzugsorgan die Bevölkerung nach Art. 10 Abs. 4 PrSG gewarnt hätte. Art. 10 Abs. 4 PrSG, welche eine Warnung nur unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen gestattet, würde insofern faktisch ihren Sinn verlieren resp. umgangen werden. Zu berücksichtigen ist, dass das Produktesicherheitsgesetz nach Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes erlassen wurde. Dem Gesetzgeber kann nicht ohne Weiteres unterstellt werden, er habe eine teilweise zwecklose resp. wirkungslose Regelung treffen wollen. Die ratio legis spricht damit dafür, dass mit Art. 10 Abs. 4 i.V.m. Art. 12 PrSG eine eigene gesetzliche Zugangsbestimmung erlassen wurde.

6.5 Die Gesetzssystematik lässt vorliegend keine erkennbaren weiteren Rückschlüsse auf die zu beurteilende Frage zu.

6.6 Als Fazit der Auslegung kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Warnung der Bevölkerung wie auch die Schweigepflicht der Vollzugsorgane im Gesetzestext detailliert geregelt sind. Die historisch-teleologische Auslegung ergibt zwar, dass die Materialien sich zum Verhältnis zum Öffentlichkeitsgesetz nicht eigens äussern, die gesetzlichen Vorgaben

von Art. 10 Abs. 4 PrSG jedoch teilweise ihren Sinn verlören, sollte zusätzlich ein Recht auf Zugang nach dem Öffentlichkeitsgesetz bestehen. Im Rahmen einer Gesamtbeurteilung führen die verschiedenen Auslegungselemente somit zum Resultat, dass mit Art. 10 Abs. 4 i.V.m. Art. 12 PrSG eine spezialgesetzliche Grundlage vorliegt, die nach Art. 4 BGÖ dem Öffentlichkeitsgesetz vorgeht.

7.

Auf den konkreten Fall bezogen bedeutet das vorgenannte Auslegungsergebnis, dass aufgrund der spezialgesetzlichen Grundlage von Art. 10 Abs. 4 i.V.m. Art. 12 PrSG die Vorinstanz der Beschwerdeführerin den vollständigen Zugang zum Abschlussbericht PrSG-Stichprobe 2015 verweigern durfte (Art. 4 BGÖ). Gibt es eine gesetzliche Spezialbestimmung gemäss Art. 4 BGÖ, die von vornherein dem Öffentlichkeitsgesetz vorgeht und den Zugang zu den strittigen Daten beschränkt, sind die im Öffentlichkeitsgesetz selbst vorgesehenen Ausnahmen nicht mehr weiter zu prüfen. Vor diesem Hintergrund kann insbesondere offen bleiben, ob die Ausnahmenbestimmungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. b und g BGÖ Anwendung fänden und wie bei einer Interessenabwägung im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. b VBGÖ zu entscheiden wäre.

Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich eine Verletzung der Informations- und Medienfreiheit. Wie das Bundesgericht in einem neueren Entscheid festgehalten hat, lässt sich weder aus der Informationsfreiheit (Art. 16 Abs. 3 BV) noch aus der Medienfreiheit (Art. 17 BV) ein über das Öffentlichkeitsgesetz hinausgehenden Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten ableiten (Urteil des BGer 1C_129/2016 vom 14. Februar 2017 E. 2.2.2 mit Hinweisen; vgl. Urteil des BVerger A-6475/2017 vom 6. August 2018 E. 6). Vorliegend besteht kein Anlass von der Rechtsprechung des Bundesgerichts abzuweichen, weshalb die Beschwerde sich auch in diesem Punkt als unbegründet erweist.

8.

Zusammenfassend ist die Beschwerde somit abzuweisen und die Verfügung der Vorinstanz vom 30. August 2017 zu bestätigen.

9.

9.1 Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend, weshalb sie in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG die Verfahrenskosten zu tragen hat. Diese sind auf Fr. 800.- festzusetzen (Art. 1 ff.

des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der Betrag ist dem einbezahlten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.- zu entnehmen. Der Restbetrag von Fr. 700.- ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

9.2 Der unterliegenden Beschwerdeführerin steht keine Parteientschädigung zu (Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE).

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Der Beschwerdeführerin werden Verfahrenskosten von Fr. 800.- auferlegt. Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.- entnommen. Der Restbetrag von Fr. 700.- wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- den EDÖB (zur Kenntnis)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Kathrin Dietrich

Flurina Peerdeman

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: