



Abteilung II
B-4161/2020

Urteil vom 11. Januar 2021

Besetzung

Richterin Vera Marantelli (Vorsitz),
Richter Jean-Luc Baechler, Richter Christian Winiger,
Gerichtsschreiberin Corine Knupp.

Parteien

A. _____ AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO,
Holzikofenweg 36, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Ablehnungsverfügung für die Ausfuhr von Werkzeug-
maschinen in die Russische Föderation.

Sachverhalt:**A.**

Die A. _____ AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) ist eine Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht mit Sitz in (...). Sie bezweckt das Gesamt-Engineering von industriellen Anlagen, die Abwicklung von Handelsgeschäften aller Art sowie die Übernahme von Vertretungen und Industrieberatungen. Zwischen dem 17. Februar 2020 und 19. März 2020 stellte sie beim Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen, Exportkontrollen/Industrieprodukte (nachfolgend: Vorinstanz) drei Einzelausfuhrgesuche (vgl. Ziff. B und C unten).

B.

B.a Am 17. Februar 2020 ersuchte die Beschwerdeführerin um eine Ausfuhrbewilligung (Geschäft Nr. [Gesuch 1]) für ein Bearbeitungszentrum "(Name)" im Gesamtwert von Fr. (...) an den Endempfänger B. _____ in (...) (Gebiet Moskau, Russische Föderation; nachfolgend: [B. _____]). Als Verwendungszweck des Bearbeitungszentrums deklarierten die Beschwerdeführerin und der Endempfänger "die Herstellung von Elektroden und Hochfrequenzwellenleiter für medizinische Geräte".

B.b Am 19. Februar 2020 stellte die Beschwerdeführerin ein weiteres Ausfuhrgesuch (Geschäft Nr. [Gesuch 2]) und zwar für einen Langdrehautomaten "(Produktname)" im Gesamtwert von Fr. (...) an den gleichen Endempfänger B. _____. Als Verwendungszweck des Langdrehautomaten deklarierten die Beschwerdeführerin und der Endempfänger "die Herstellung der medizinischen Geräteteile für medizinische Lasergeräte, Geräte für Funktionsdiagnostik, Mikrowellentherapie, Wärmebildsysteme, Hörgeräte".

B.c Zu beiden Gesuchen holte die Vorinstanz am 18. bzw. 19. Februar 2020 beim Nachrichtendienst des Bundes NDB eine Stellungnahme ein, welche am 25. Februar 2020 (Gesuch Nr. [Gesuch 1]) und 13. März 2020 (Gesuch Nr. [Gesuch 2]) bei ihr eingingen.

B.d Mit E-Mail vom 5. März 2020 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit, die Prüfung des Gesuches Nr. (Gesuch 1) habe Unstimmigkeiten hervorgebracht. Es bestehe Grund zur Annahme, dass der russische Empfänger in seinen Unterlagen bewusst falsche oder unvollständige Angaben unterbreite. Die Vorinstanz forderte die Beschwerdeführerin deshalb auf, den Endverwendungszweck zu substantiieren und belegen (vgl. auch Eintrag im ELIC vom 20. März 2020).

B.e Mit E-Mail vom 12. März 2020 verwies die Beschwerdeführerin insbesondere auf früher erteilte Bewilligungen. Gleichentags teilte die Vorinstanz ihr mit, sie werde zusammen mit den zuständigen Stellen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) sowie nach Anhörung des NDB entscheiden. Erteilte Bewilligungen würden kein Präjudiz darstellen. Sie ersuche sie, die Beschwerdeführerin, deshalb noch einmal, den Endverwendungszweck zu substantiieren und belegen. Dieser Aufforderung kam die Beschwerdeführerin mit E-Mail vom 18. März 2020 nach. Sie führte im Wesentlichen aus, das Bearbeitungszentrum "(Name)" sei für die Herstellung von Gehäuseteilen vorgesehen, die im Endprodukt X. _____ "(Produktname)" eingebaut würden und fügte hierzu Zeichnungen der herzustellenden Teile an. Die Anlagen würden bei der komplexen Behandlung verschiedener bösartiger Neubildungen im menschlichen Körper, u.a. bei Erkrankungen der Prostata onkologischer und nicht onkologischer Natur eingesetzt. Die Produktionshalle befinde sich in einem separaten Gebäude und sei ausschliesslich für die Herstellung von Teilen medizinischer Geräte ausgestattet. Hintergrund der separaten Hallen sei, dass die Russische Föderation ausgesuchten Betrieben für die Entwicklung und Herstellung medizinischer Geräte Budgetgelder zur Verfügung gestellt habe, die zweckgebunden seien.

B.f Mit E-Mail vom 20. März 2020 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit, das Gesuch sei nun bei den zuständigen Stellen des EDA, UVEK und VBS in Konsultation. Die bisherige Beurteilung sei sehr kritisch. Der Endempfänger unterhalte auch eine Rüstungsproduktion. Daraufhin lieferte die Beschwerdeführerin mit E-Mail vom 27. März 2020 weitere Informationen und legte im Wesentlichen dar, dass sie, die Beschwerdeführerin, gemäss Vertrag mit dem Endempfänger nicht nur zur Montage, Inbetriebnahme und Schulungen verpflichtet sei, sondern die Produktion ein Jahr begleiten und danach weitere fünf Jahre vor Ort technische Unterstützung leisten werde.

B.g Gemäss ELIC-Auszug zum Gesuch Nr. (Gesuch 1) erfolgte am 20. März 2020 eine Neubeurteilung durch den NDB.

B.h Der NDB kam in seiner Analyse zu den Gesuchen Nr. (Gesuch 1) und (Gesuch 2) im Wesentlichen zum Schluss, dass es keine Informationen über Neuentwicklungen von B. _____ im medizinischen Bereich gäbe.

Die vorhandenen Produkte würden schon lange produziert. Das zentrale Betätigungsfeld von B. _____ liege im Bereich der X. _____ technologie. So sei B. _____ insbesondere zuständig für die Herstellung der (...) -Module für das (Produktname des technischen Geräts), das der Schlüsselsensor des wichtigsten Kampfflugzeugprojekts von Russland (Projektname) sei. Auch sei B. _____ in die Produktion weiterer wichtiger Waffensysteme involviert. Dagegen seien die Aktivitäten im Bereich Entwicklung und Herstellung von medizinischen Geräten gemäss firmeneigener Homepage nur eine Nischenstellung. Gemäss dem dem Ausfuhrgesuch beigelegten Firmenprofil lägen die Hauptaktivitäten von B. _____ im Bereich Medizinaltechnik. Dieses mitgelieferte Firmenprofil müsse als verfälscht bezeichnet werden. Es handle sich wohl um einen Versuch einer bewussten Irreführung der Exportkontrollbehörden. Das zentrale Betätigungsfeld von B. _____ im Bereich X. _____ technologie werde verschwiegen. Hinzu komme, dass es bei der Entwicklung und Herstellung der X. _____ komponenten des russischen Prestigeprojekts (Projektname) wohl Probleme gäbe. B. _____ müsse alles daransetzen, die nötigen Produktionsmittel so rasch wie möglich zu beschaffen. Zudem erfordere auch das Anlaufen der Produktion von Komponenten für weitere neue Waffensysteme und eine allgemeine Steigerung der Produktion der Komponenten für Waffensysteme neue Produktionsmittel. Die alleinige Herstellung der medizinischen Geräte rechtfertige die Beschaffung der beiden Maschinen nicht. Die Maschinen liessen sich aufgrund ihrer hohen Flexibilität auch rasch für andere Zwecke verwenden. Die Wahrscheinlichkeit, dass der Y. _____ automat und das (Name)-Center in Wirklichkeit insbesondere für die Herstellung von Komponenten für X. _____ systeme von Waffensystemen beschafft werden solle, werde als hoch beurteilt (Vorinstanz, act. 1.10 und 2.7 [Amtsberichte des NDB vom 2. Juli 2020]).

B.i Am 18. und 20. März 2020 ersuchte die Vorinstanz die zuständigen Stellen des EDA, VBS und UVEK zu den zwei Gesuchen um eine Stellungnahme im Verfahren nach Art. 27 Abs. 3 der Verordnung vom 3. Juni 2016 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter (Güterkontrollverordnung, GKV, SR 946.202.1). Diese Stellungnahmen gingen bis am 2. Juni 2020 bei ihr ein.

C.

C.a Ein drittes Ausfuhrgesuch stellte die Beschwerdeführerin sodann am 19. März 2020 (Geschäft Nr. [Gesuch 3]). Sie ersuchte um die Bewilligung

für die Ausfuhr eines Bearbeitungszentrums "(Name Bearbeitungszentrum)" im Gesamtwert von Fr. (...) an den Endempfänger "C._____" in (...) (Russische Föderation; nachfolgend: C._____. Als Importeur deklariert wurde die "D._____" in (...) (Gebiet Moskau, Russische Föderation) und als Verwendungszweck des Bearbeitungszentrums "die Herstellung technologischer Ausrüstungen, insbesondere Formen, die bei der Herstellung von Folienballons und geformten Verpackungen" verwendet werden.

C.b Auch zu diesem Gesuch hörte die Vorinstanz den NDB an (Stellungnahme des NDB vom 21. April 2020). Zudem stellte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin Rückfragen betreffend die Webadresse des Endempfängers und den Installationsstandort der Maschine. Ebenso ersuchte sie um Einreichung des Handelsregistrauszuges des Endempfängers.

C.c In seiner Analyse zum Gesuch Nr. (Gesuch 3) hielt der NDB im Wesentlichen fest, der Antrag enthalte zahlreiche Widersprüche und Ungereimtheiten. So sei der Vertrag zwischen dem Importeur und dem Endempfänger zwei Tage vor der offiziellen Registrierung des Endempfängers im Handelsregister erfolgt, was wohl auch in Russland nicht einem Standardverhalten entspräche. Ebenfalls eigenartig sei, dass zwischen der Vertragsunterzeichnung und der Antragstellung bei der Vorinstanz mehr als viereinhalb Monate vergangen seien. Gemäss der Beschwerdeführerin sei der Endempfänger eine "reine Produktionsstätte", was im Widerspruch zur im Handelsregister angegebenen Hauptaktivität des Endempfängers von "Grosshandel mit Spielen und Spielzeugen" stehe. Auch als Ungereimtheit zu werten sei, dass E._____ gemäss Homepage Folienproduzentin und gemäss Angaben der Beschwerdeführerin lediglich "Verkäuferin" sei. Aufgrund der Aufmachung der Homepage würden Zweifel bestehen, dass es sich um eine Verkäuferin handle, die direkt mit den üblichen Kleinkunden in Verbindung stehen wolle. Weiter eigenartig sei, dass auf dem Endverwendungszertifikat eine Homepage angegeben werde, die keinen Inhalt habe. Der Name der Homepage der Firma stimme nicht mit dem effektiven Firmennamen überein, sei aber nahe am Namen der Homepage eines real existierenden Produzenten von fast identischen Produkten. Schliesslich sei keine plausible Erklärung ersichtlich, weshalb zur Herstellung von Formen von Folienballons ein komplexes (Name)-Fräscnter benötigt werde. Da die Bearbeitungsdimension des Fräscnters zudem kleiner sei als die Mehrheit der Folienballons, die E._____ auf ihrer Homepage anbiete, sei zu bezweifeln, ob die Formen für die Mehrheit dieser Folienballons überhaupt auf der bestellten Fräsmaschine hergestellt werden könnten.

Die Spezifikationen des fraglichen Fräscenters würden gut mit jenen des mit Gesuch Nr. (Gesuch 1) von der Beschwerdeführerin zum Export an B._____ beantragten Fräscenters übereinstimmen. Es sei plausibel, dass das Gesuch Nr. (Gesuch 3) mit der kritischen Beurteilung des Gesuches Nr. (Gesuch 1) in Zusammenhang stehe. Bei Gesuchstellung sei der Beschwerdeführerin die kritische Beurteilung des Gesuches Nr. (Gesuch 1) bereits bekannt gewesen. Der NDB erachte es als plausibel, dass der eigentliche Endkunde des Fräscenters B._____ sei.

C.d Am 21. April 2020 ersuchte die Vorinstanz die zuständigen Stellen des EDA, VBS und UVEK um Abgabe einer Stellungnahme im Verfahren nach Art. 27 Abs. 3 GKV. Diese gingen bis am 2. Juni 2020 bei ihr ein.

D.

D.a Mit Verfügung vom 17. Juni 2020 lehnte die Vorinstanz die drei Ausfuhrgesuche vom 17. Februar 2020, 19. Februar 2020 und 19. März 2020 gestützt auf Art. 1 Abs. 1 der Verordnung vom 27. August 2014 über Massnahmen zur Vermeidung der Umgehung internationaler Sanktionen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (SR 946.231.176.72; nachfolgend: Massnahmenverordnung) und Art. 6 Abs. 1 Bst. c GKV i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Bst. a und b des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter (Güterkontrollgesetz, GKG, SR 946.202) ab.

D.b Zur Begründung erwog sie im Wesentlichen, bei den Geschäften Nr. (Gesuch 1) und Nr. (Gesuch 2) bestehe Grund zur Annahme, dass die vom Endempfänger B._____ unterbreiteten Unterlagen den tatsächlichen militärischen Endverwendungszweck verschleiern würden. B._____ stelle primär Komponenten für russische Waffensysteme her, das Tätigkeitsgebiet der Medizinaltechnik werde als Vorwand für die Beschaffung von Werkzeugmaschinen für die Produktion militärischer Güter beurteilt. Beim Geschäft Nr. (Gesuch 3) bestehe sodann Grund zur Annahme, dass der deklarierte Endempfänger C._____ nur zum Zweck der Beschaffung von Werkzeugmaschinen für B._____ auftrete und das zur Ausfuhr beantragte Bearbeitungszentrum an B._____ weitergeleitet werden solle.

E.

Am 24. Juni 2020 ersuchte die Beschwerdeführerin bei der Vorinstanz um

"Revision der [...] Ablehnungsverfügung", womit sie implizit ein Wiedererwägungsgesuch stellte. Mit Schreiben vom 25. Juni 2020 verwies die Vorinstanz auf die Verfügung vom 17. Juni 2020 und die Möglichkeit gegen diese Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht zu erheben.

F.

F.a Mit Eingabe vom 20. August 2020 erhob die Beschwerdeführerin gegen die Verfügung vom 17. Juni 2020 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und stellt folgende Rechtsbegehren:

- "1. Die Verfügung der Vorinstanz vom 17. Juni 2020 sei aufzuheben und es sei der Beschwerdeführerin die Ausfuhrbewilligungen gemäss ihren Anträgen zu gewähren:
 - Geschäft ELIC Nr. (Gesuch 1): Ausfuhr eines Bearbeitungszentrums „(Name)“ mit einem Gesamtwert von (...) Schweizer Franken an B._____, (Strasse), (PLZ, Ort), Gebiet Moskau, für die Herstellung von Elektroden und Hochfrequenzwellenleiter für medizinische Geräte, gemäss Antrag der Beschwerdeführerin vom 17. Februar 2020
 - Geschäft ELIC Nr. (Gesuch 2): Ausfuhr eines Langdrehautomaten „(Name)“ mit einem Gesamtwert von (...) Schweizer Franken an B._____, (Strasse), (PLZ, Ort), Gebiet Moskau, für die Herstellung der medizinischen Geräteteile für medizinische Lasergeräte, Geräte für Funktionsdiagnostik, Mikrowellentherapie, Wärmebildsysteme, Hörgeräte, gemäss Antrag der Beschwerdeführerin vom 19. Februar 2020
 - Geschäft ELIC Nr. (Gesuch 3): Ausfuhr eines Bearbeitungszentrums „Name“ mit einem Gesamtwert von (...) Schweizer Franken an C._____, (Strasse), (PLZ, Ort), als Endempfängerin und D._____, (Strasse), (PLZ, Ort), Gebiet Moskau als Importeur, für die Herstellung technologischer Ausrüstungen, die bei der Herstellung von Formen für Ballons und Verpackungen verwendet werden, gemäss Antrag der Beschwerdeführerin vom 19. März 2020
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen, zuzüglich Mehrwertsteuerzuschlag, zu Lasten der Vorinstanz."

F.b Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen aus, sie habe vor mehr als zwei Jahren die Lieferung von Werkzeugmaschinen nach Russland an B._____ übernommen. Seither habe sie (Anzahl) Positionen an High-Tech-Ausrüstungen und Zubehör an B._____ geliefert, darunter auch mit Bewilligungen oder Nullbescheiden der Vorinstanz. Sie habe bei diesen Gesuchen stets dasselbe Firmenprofil wie bei den Gesu-

chen Nr. (Gesuch 1) und (Gesuch 2) eingereicht. Zudem habe die Vorinstanz 2018 bzw. 2015 der Herstellerfirma F._____ bzw. G._____ für die Ausfuhr einer gleichnamigen (Name)-Maschine wie im Gesuch Nr. (Gesuch 1) an B._____ die Ausfuhrbewilligung erteilt. Zum Teil habe sie, die Beschwerdeführerin, Ausfuhrbewilligungen bzw. Nullbescheide auch vom (Exportkontrollbehörde Land 1) oder vom (Exportkontrollbehörde Land 2) erhalten. Das (Exportkontrollbehörde Land 1) habe bis heute keine Einwendungen gegen B._____ als Empfängerin der über die Beschwerdeführerin gelieferten Maschinen erhoben, obwohl es eine der strengsten Ausfuhrkontrollbehörden Europas sei. Eine Delegation des (Exportkontrollbehörde Land 1) habe B._____ in (...) im Zusammenhang mit der Lieferung von (Produktname) Maschinen inspiziert und dabei ohne weiteres Zutritt zum Firmengelände erhalten.

F.c Die Beschwerdeführerin rügt betreffend die beiden Ausfuhrgesuche Nr. (Gesuch 1) und (Gesuch 2) an B._____, die Sachverhaltsdarstellungen des NDB im Bericht vom 2. Juli 2020 seien von Annahmen geprägt und lückenhaft. Es sei unzutreffend, wenn der NDB insinuiere, B._____ sei praktisch einzig für die Rüstungsindustrie tätig und daraus ableite, die gelieferten Werkzeugmaschinen seien für militärische Zwecke bestimmt. Bereits die Konsultation der Webseite [www\(...\).ru](http://www(...).ru) zeige, dass es sich bei B._____ um ein Unternehmen handle, das Elektronikkomponenten und insbesondere Mikrowellenkomponenten sowie medizinische Geräte herstelle, die in sämtlichen Bereichen – d.h. ebenso in zivilen Bereichen – eingesetzt werden könnten. Die beiden bestellten Werkzeugmaschinen würden einzig für die Herstellung von Komponenten für medizinische Geräte verwendet. Die Produktion dieser Güter benötige hochpräzise Maschinen. Die Maschinen würden in einer separaten Produktionsstätte mit separatem Gebäude zu stehen kommen. Mitarbeiter der Beschwerdeführerin würden das Einfahren und Ausrüsten der Maschinen während rund einem Jahr begleiten, weshalb sie auch über Zeichnungen der herzustellenden Teile verfüge. Sie, die Beschwerdeführerin, kenne B._____ und unterhalte zu ihr eine gute Geschäftsbeziehung. Zudem würden Zahlungen über eine etablierte Bank mittels Akkreditiv getätigt werden.

F.d Zudem habe Russland für die russischen Staatsbetriebe die Vorgabe erlassen, die Importquote für zivile Produkte zu senken und die Eigenproduktion massgeblich zu erhöhen, insbesondere in Bezug auf medizinische Produkte. Die Russische Föderation habe für die Entwicklung und Herstellung medizinischer Geräte Budgetgelder zur Verfügung gestellt und

B._____ den Auftrag erteilt, die Sparte Medizinalapparate expansiv auszubauen. B._____ sei eine umfangreiche Finanzierung aus dem Staatsbudget zugeteilt worden, weshalb B._____ neue Produktionshallen habe bauen können. Die Gelder seien zweckgebunden, was streng kontrolliert werde. Deshalb würden die fraglichen Maschinen in einer der neuen Hallen in einem abgetrennten Produktionsbereich stehen.

F.e Gemäss dem sich in den Vorakten befindende Auszug aus der Database Risk Report solle B._____ vorab für die Rüstungsindustrie tätig sein. Der Eintrag sei aber letztmals 1999 geändert worden und somit veraltet. Die Weiterentwicklung von B._____ und die erhebliche Erhöhung der inländischen Produktion hätten weder die Vorinstanz noch der NDB berücksichtigt.

F.f Auch betreffend das dritte Ausfuhrgesuch Nr. (Gesuch 3) an C._____ rügt die Beschwerdeführerin, der Bericht des NDB vom 2. Juli 2020 fusse auf Hypothesen und es fehle an Beweisen. Es liege kein Umgehungs-geschäft vor. Die 5-achsige Fräsmaschine für Formen- und Presswerkzeuge sei für die Herstellung von Ballonen und Verpackungen begründet und notwendig. Die Bearbeitungsdimension der Maschine komme den Bedürfnissen der C._____ nach, indem sie die Werkzeuge in Modulen herstellen könne. Der Inhaber der neu gegründeten C._____ produziere seit fünf Jahren Folienballons und verkaufe sie unter der Marke E._____ an Händler. Kleinkunden bediene E._____ nicht. Das Geschäft mit dem Verpackungsmaterial sei erst im Aufbau. Es sei nicht unüblich, dass der Firmenregistereintrag erst zwei Tage nach Vertragsschluss erfolge. Ebenso sei es nicht aussergewöhnlich, wenn eine neu gegründete Gesellschaft im Internet noch nicht auffindbar sei und zwischen Vertragsschluss und Gesuchstellung einige Zeit verstreiche. Die Firma C._____ sei zudem im Internet deshalb nicht zu finden, weil sie die Webseite [www.\(...\).ru](http://www.(...).ru) habe und das Geschäft mit dem Verpackungsmaterial erst im Aufbau sei. Die Internetadresse sei unter dem Namen des Firmeninhabers registriert und die Ähnlichkeit mit der Internetadresse des (...) Anbieters erfolge aus Konkurrenzgründen. Sie, die Beschwerdeführerin, kenne C._____ über ihren früheren Mitarbeiter und habe sich über die Entstehungsgeschichte der Gesellschaft und der mit ihr verbundenen Gesellschaften eingehend informiert. C._____ habe die Endverwendung überdies noch einmal ausdrücklich bestätigt.

F.g Die Vorinstanz habe ohne weiteres auf die unzutreffenden Behauptungen des NDB abgestellt. Die Sachverhaltsfeststellung sei nicht nur unvollständig und unrichtig im Sinne von Art. 49 Bst. b des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sondern geradezu offensichtlich falsch und willkürlich. Entsprechend sei der Sachverhalt nicht ausreichend abgeklärt und damit Art. 12 VwVG verletzt.

F.h Darüber hinaus sei ihr Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Ihr sei weder mitgeteilt worden, dass die Vorinstanz den Risk Report aus dem Jahr 1999 zu den Akten genommen habe, noch sei sie in Kenntnis gesetzt worden, dass und inwiefern sich der NDB und die anderen konsultierten Departemente geäußert hätten. Die Vorinstanz wäre verpflichtet gewesen ihr, der Beschwerdeführerin, den Bericht des NDB und die Stellungnahmen der Departemente zuzustellen. Zudem sei unklar, welche Akten im Zeitpunkt des Entscheides überhaupt erstellt gewesen seien. Falls es unterlassen worden sei, die Berichte und Stellungnahmen aktenkundig zu machen, liege diesbezüglich auch eine Verletzung des Akteneinsichtsrechts vor.

F.i Als Folge der unrichtigen und unvollständigen Sachverhaltsabklärung seien materiell rechtlich bei allen drei Gesuchen die Voraussetzungen nach Art. 6 Abs. 1 Bst. c GKV nicht erfüllt. Namentlich sei der Grund für die Annahme, dass die Werkzeugmaschinen nicht bei der deklarierten Empfängerin verbleiben, nicht mit ausreichender Wahrscheinlichkeit nachgewiesen (Gesuch Nr. [Gesuch 3]). Noch weniger bewiesen sei, dass die Maschinen für militärische Zwecke bestimmt seien. Denn Art. 1 Massnahmenverordnung sehe keine Reduktion des Beweismasses vor. Es müsse der volle Beweis erbracht werden (Gesuch Nr. [Gesuch 1] und [Gesuch 2]).

F.j Schliesslich liege bezüglich die Ausfuhren an B. _____ auch eine unzulässige Praxisänderung vor. Die Vorinstanz verletze das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101), zumal die Firmen F. _____ und G. _____ eine "gleichnamige Bewilligung" erhalten hätten.

G.

Mit Zwischenverfügung vom 25. August 2020 wurde der Beschwerdeführerin Frist zur Leistung eines Kostenvorschusses angesetzt. Nach Eingang des Vorschusses ersuchte das Bundesverwaltungsgericht mit Verfügung vom 31. August 2020 um Vernehmlassung.

H.

H.a Mit Vernehmlassung vom 8. September 2020 stellt die Vorinstanz den Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen, unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin.

H.b Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, die von der Beschwerdeführerin erwähnten von ihr, der Vorinstanz, ausgestellten Nullbescheide würden keine Änderung der bisherigen Bewilligungspraxis darstellen. Denn diese hätten Ausfuhren von nicht bewilligungspflichtigen Gütern betroffen, weshalb die Verweigerungskriterien der Güterkontrollgesetzgebung gar keine Anwendung gefunden hätten. Auch das von der Beschwerdeführerin angeführte Argument der Bewilligungspraxis von Drittstaaten sei nicht stichhaltig. Das Schweizer Exportkontrollrecht sei autonom. Es bestehe kein Konsultationsmechanismus zwischen den Partnerstaaten in den Exportkontrollregimen mit Bezug auf die Ausfuhrbewilligungen.

H.c Sie, die Vorinstanz, habe davon abgesehen, Bewilligungen verknüpft mit Bedingungen und Auflagen zu erteilen. Zwar sehe die Schweizer Güterkontrollgesetzgebung diese Möglichkeit vor, sie spiele aber in der Praxis aufgrund der begrenzten Wirksamkeit eine untergeordnete Rolle. So könne durch eine Reporting-Verpflichtung nur sichergestellt werden, dass die Maschine zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort installiert und in Betrieb genommen worden sei. Ob die Maschine danach an diesem Ort verbleibe und wozu sie verwendet werde, könne nicht kontrolliert werden.

H.d Weiter hält die Vorinstanz fest, Exportkontrollbehörden verschiedener Länder – so auch das SECO – würden die von der Beschwerdeführerin erwähnten Risk Reports, eine öffentlich zugängliche Datenbank des "Wisconsin Project on Nuclear Arms Control", zur Prüfung der Rolle von Geschäftsparteien nutzen. Massgebend für den Entscheid im Einzelfall seien aber die vom Gesuchsteller unterbreiteten Unterlagen und Informationen, sowie die Analyse des NDB. Die Stellungnahmen des NDB seien gemäss der Verordnung vom 4. Juli 2007 über den Schutz von Informationen des Bundes (Informationsschutzverordnung, ISchV, SR 510.411) zu behandeln; wobei die vereinfachte Handhabung nach Art. 18 Abs. 3 ISchV gelte. Nachrichtendienstliche Informationen seien somit nicht gerichtsverwertbar. Deshalb habe sie den NDB um die Erstellung von Amtsberichten ersucht und der NDB habe ihr diese am 2. Juli 2020 in Anwendung von Art. 60 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25. September 2015 über den Nachrich-

tendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG, SR 121) i.V.m. Art. 32 der Verordnung vom 16. August 2017 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstverordnung, NDV, SR 121.1) und dessen Anhang 3, Ziff. 12.1.1 zuhanden der Beschwerdeführerin und des Bundesverwaltungsgerichtes zu gestellt. Im Übrigen gäbe der NDB seine Stellungnahme wie auch die konsultierten Stellen des EDA, VBS und UVEK direkt im ELIC ab.

H.e Die Entscheidkompetenz nach Art. 27 Abs. 3 GKV liege nicht alleine beim SECO. Das SECO entscheide im Einvernehmen mit den zuständigen Stellen des EDA, VBS und UVEK sowie nach Anhörung des NDB. Die angefochtene Verfügung enthalte die entscheidrelevante Begründung der Behörden. Art. 30 Abs. 1 VwVG verlange nicht, dass die Parteien sich zu jedem möglichen Ergebnis, das von der entscheidenden Behörde ins Auge gefasst werde, äussern können. Es bestehe kein Anspruch auf vorgängige Anhörung und Äusserung in Bezug auf die Beweiswürdigung und Rechtsanwendung. Die Vorinstanz verweist in der Folge auf ihre Korrespondenz vom 20. März 2020 sowie das E-Mail vom 12. März 2020 an die Beschwerdeführerin. Es liege keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor.

I.

Mit Eingabe vom 14. September 2020 hält die Vorinstanz – unter Beilage von drei Risk Report-Einträgen – ergänzend zur Vernehmlassung vom 8. September 2020 fest, in der Datenbank des "Wisconsin Project on Nuclear Arms Control" sei der Eintrag zur Entität "(...) B._____" zwischenzeitlich aktualisiert worden. Danach gelte diese Entität als "... of concern for military proliferation" und als "... of concern for missile proliferation".

J.

Die Gesuche der Beschwerdeführerin um Fristansetzung zur Einreichung einer Replik und um Einsicht in die von der Vorinstanz mit Vernehmlassung vom 8. September 2020 eingereichten Akten wurden von der Instruktionsrichterin mit Verfügungen vom 21. September und 6. Oktober 2020 gutgeheissen.

K.

K.a Mit Replik vom 7. Oktober 2020 bestätigt die Beschwerdeführerin ihre gestellten Rechtsbegehren. Ergänzend beantragt sie, die mit Vernehmlassung vom 14. September 2020 eingereichten Beilagen 1-3 aus dem Recht zu weisen (Ziff. 3 der Rechtsbegehren) sowie die Edition des ungeschwärzten vollständigen Berichts des NDB zuhanden des Gerichts (Replik, S. 7).

Der der Vorinstanz vorliegende Bericht des NDB sei unter Wahrung berechtigter Geheimhaltungsinteressen bei der Vorinstanz heraus zu verlangen und mit act. 1.10 der Vorakten zu vergleichen sowie ihr, der Beschwerdeführerin, zusammengefasst Inhalt sowie allfällige Abweichungen mitzuteilen.

K.b Bei der Datenbank des "Wisconsin Project on Nuclear Arms Control" handle es sich um eine private Datenbank, deren Inhalt als reine Parteibehauptung zu würdigen sei. Eine Datenbank, die "Rüstungsfirmen bzw. rüstungsrelevante Entitäten aufführ[e]", führe naturgemäss nur das auf, was in Zusammenhang mit den Rüstungsgütern stehe. Es liege nicht im Zweck dieser Datenbank, sich bei Mischbetrieben mit der Produktion ziviler Güter zu befassen. Die Vorinstanz habe mit Vernehmlassung vom 8. September 2020 selbst festgehalten, diese Risk Reports seien nicht relevant. Indem sie nun aber solche Akten einreiche, ver falle sie der Stimmungsmache und missbrauche ihr Vernehmlassungsrecht nach Art. 57 VwVG. Deshalb seien die Beilagen 1-3 der Eingabe der Vorinstanz vom 14. September 2020 aus dem Recht zu weisen. Im Übrigen garantiere die Datenbank des "Wisconsin Project on Nuclear Arms Control" weder Vollständigkeit, noch, dass die dort enthaltenen Informationen den Tatsachen entsprechen. Die Datenbank sei von privaten Stiftungen (hauptsächlich aus den USA) und staatlich finanziert, woraus auf die fehlende Objektivität der Informationen zu schliessen sei.

K.c Weitergehend bringt die Beschwerdeführerin betreffend die Gesuche Nr. (Gesuch 1) und (Gesuch 2) vor, der Umstand, dass B._____ auch Komponenten herstelle, die bei Rüstungsgütern eingesetzt würden, rechtfertige die Verweigerung der Bewilligung nicht. Zur Verweigerung der Bewilligung müsse nachgewiesen werden, dass B._____ die fraglichen Maschinen für die Herstellung von Komponenten für Rüstungsgüter verwenden würde.

K.d Die Beschwerdeführerin verweist auf ihre Ausführungen in der Beschwerde zum erforderlichen Beweismass. Art. 27 Abs. 3 GKV lege das formelle Vorgehen fest, besage aber nicht, dass gestützt auf die Stellungnahme des NDB und die Anhörung der anderen Amtsstellen von der Erstellung eines bewiesenen Tatsachenfundamentes abgesehen werden könne. In der Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Keller-Sutter vom 16. Dezember 2015 (15.4134; "Exportkontrolle. Praxis der Bewilligung bei Dual-Use-Gütern") werde die Zulässigkeit von Ausfuhren (von Dual-

Use-Gütern mit Bewilligung) an zivil-militärische Mischbetriebe ausdrücklich festgehalten.

K.e Die Vorinstanz übersehe, dass sie 2018 durchaus Bewilligungen zur Ausfuhr derselben Maschine wie im Gesuch Nr. (Gesuch 1) erteilt habe. Dass auch die Bewilligungspraxis ausländischer Behörden relevant sei, gehe aus Art. 6 Abs. 2 Bst. a GKV hervor. Zudem würden die vom (Exportkontrollbehörde Land 1) erteilten Bewilligungen zeigen, dass der NDB mit seinen Schlussfolgerungen falsch liege.

K.f Sodann hält die Beschwerdeführerin an ihrer Rüge betreffend Verletzung des rechtlichen Gehörs fest. Die Anhörung durch die Vorinstanz sei mangelhaft gewesen. Sie, die Beschwerdeführerin, sei mit E-Mail vom 20. März 2020 von der Vorinstanz weder darüber in Kenntnis gesetzt worden, aus welchen Tatsachen die Annahme der militärischen Verwendung der Maschinen abgeleitet werde, noch, dass es um den Bericht des NDB gehe. Der geschwärzte kurze Bericht des NDB in den Vorakten hätte nur verwertet werden dürfen, wenn der Gesuchstellerin zumindest dessen wesentlicher Inhalt mitgeteilt worden wäre und diese sich vor Erlass der Verfügung dazu hätte äussern können. Indem die Vorinstanz gleichwohl darauf abgestellt habe, sei ihr rechtliches Gehör verletzt worden.

L.

Mit Duplik vom 15. Oktober 2020 hält die Vorinstanz an der angefochtenen Verfügung fest. Die Beschwerde erweise sich als unbegründet.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

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

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

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

1.3 Nach Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG ist eine Beschwerde unzulässig gegen Verfügungen auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten. Diese Ausnahmen sind jedoch restriktiv auszulegen (BGE 137 I 371 E. 1.2). Sie erfassen ausschliesslich klassische "actes de gouvernement". Ausfuhrbeschränkungen nach dem Güterkontrollgesetz sind in der Regel anfechtbar, es sei denn, es stehen qualifiziert politische Interessen auf dem Spiel (vgl. HANSJÖRG SEILER/NICOLAS VON WERDT/ANDREAS GÜNGERICH/NIKLAUS OBERHOLZER, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2015, Art. 83 N 14; THOMAS HÄBERLI: in Marcel A. Niggli/Peter Übersax/Hans Wiprächtiger/Lorenz Kneubühler, Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, Art. 83 N 28).

Ein Ausschlussstatbestand im Sinne von Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG liegt damit in casu nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.4 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG). Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hatte, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung von dieser formell und materiell beschwert und sie hat ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Die Beschwerdeführerin ist somit beschwerdelegitimiert.

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

1.6 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

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

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

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

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

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

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

3.

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

3.2 Im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht dürfen im Rahmen des Streitgegenstandes bisher noch nicht gewürdigte, bekannte wie auch bis anhin unbekannte neue Sachverhaltsumstände, die sich zeitlich vor (sog. unechte Noven) oder erst im Laufe des Rechtsmittelverfahrens (sog. echte Noven) zugetragen haben, vorgebracht werden. Gleiches gilt für neue Beweismittel. Die Behörde muss mithin jederzeit Vorbringen zum Sachverhalt entgegennehmen und berücksichtigen, falls sie diese für

rechtserheblich hält (BVGE 2012/21 E. 5.1, vgl. Art. 32 Abs. 2 VwVG; vgl. PATRICK SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2019, Art. 32 Rz. 10). Praxisgemäss werden aufgrund der Untersuchungsmaxime Spontaneingaben in der Regel nicht aus den Akten gewiesen, sondern der Gegenpartei zur Kenntnisnahme zugestellt. Nachdem sich bereits der Risk Report aus dem Jahre 1999 in den Vorakten befindet, erscheint es nicht sachgerecht, den aktualisierten Risk Report aus den Akten zu weisen. Der Beweiswert und der Inhalt des Risk Reports wird im Rahmen der materiellen Prüfung zu würdigen sein.

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

4.

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

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

4.3 Art. 6 GKG nennt die Gründe zur Verweigerung der Bewilligung. Danach ist die Erteilung einer Bewilligung ausgeschlossen, wenn die beantragte Tätigkeit internationalen Abkommen widerspricht (Art. 6 Abs. 1 Bst. a GKG), womit namentlich auf das Chemiewaffenübereinkommen Bezug genommen wird. Die Bewilligung ist nach Art. 6 Abs. 1 Bst. b GKG auch ausgeschlossen, wenn sie den internationalen Kontrollregimen widerspricht (Australiengruppe, Gruppe der Nuklearlieferländer, Raketentechnologieregime und Vereinbarung von Wassenaar [vgl. Botschaft zur Änderung des Güterkontrollgesetzes vom 27. Juni 2018; BBI 2018 4529, 4531]). Diese Verweigerungsgründe bestehen nach Art. 6 Abs. 1 GKV insbesondere:

[...] wenn Grund zur Annahme besteht, dass die Güter, die ausgeführt werden sollen:

- a. *für die Entwicklung, die Herstellung, die Verwendung, die Weitergabe oder den Einsatz von ABC-Waffen bestimmt sind;*
- b. *zur konventionellen Aufrüstung eines Staats in einem Mass beitragen, das zu einer erhöhten regionalen Spannung oder Instabilität führt oder einen bewaffneten Konflikt verschärft;*
- c. *nicht bei der deklarierten Endempfängerin oder dem deklarierten Endempfänger verbleiben.*

Ein Verweigerungsgrund nach Art. 6 Abs. 1 Bst. b GKG kann nach Art. 6 Abs. 2 GKV zudem bestehen, wenn ein Partnerstaat die Ausfuhr eines ähnlichen Guts an dieselben Endempfänger verweigert hat (Bst. a), der Ursprungsstaat mitteilt, er verlange für die Wiederausfuhr sein Einverständnis, und dieses nicht vorliegt (Bst. b) sowie wenn der Bestimmungsstaat die Einfuhr verbietet (Bst. c).

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

4.5 Art. 6 Abs. 1 GKV enthält sodann eine Bestimmung über den erforderlichen Beweisgrad bzw. das Beweismass. Danach liegt ein Verweigerungsgrund vor, wenn "Grund zur Annahme" besteht, dass die auszuführenden Güter nicht beim deklarierten Endempfänger verbleiben. "Grund zur Annahme" ist weniger als "Wissen" und mehr als "Nicht-Ausschliessen-Können". "Grund zur Annahme" korreliert mit einer Wahrscheinlichkeit des Eintritts des Ergebnisses, die zwar nicht zwingend an Sicherheit grenzt, aber doch überdurchschnittlich hoch sein muss (HOLZER, a.a.O., N 173). Dies entspricht dem Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit. Dabei kann die Behörde derjenigen Sachverhaltsdarstellung folgen, welche als die Wahrscheinlichste aller Möglichkeiten zu gelten hat (KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2. Aufl. 2016 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 12 N 213).

4.6 Demgegenüber ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 1 Abs. 1 Massnahmenverordnung kein Hinweis auf ein reduziertes Beweismass. Nach

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

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

5.

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

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

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

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

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

5.6 Eng mit dem Äusserungsrecht ist der verfahrensrechtliche Anspruch auf Akteneinsicht (Art. 26 VwVG) verbunden. In jedem Verfahren können sich die Betroffenen nur dann wirksam zur Sache äussern und geeignet Beweise führen bzw. Beweismittel bezeichnen, wenn ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, die Unterlagen einzusehen, auf welche sich die Behörde

stützt (BVGE 2011/37 E. 5.4.1). Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör folgt daher die Pflicht der Behörde zur (vorgängigen) Orientierung über die entscheidungsrelevanten tatsächlichen Grundlagen. Nimmt die Behörde neue Akten auf, die ihr als Entscheidungsgrundlage dienen, hat sie die Parteien darüber ebenso in Kenntnis zu setzen wie über Beweismassnahmen (BGE 132 V 387 E. 3.1; 128 V 272 E. 5b/bb; Urteil des BGer 1A.60/2002 vom 10. September 2002 E. 2.1-2.3; Urteil des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 4.2; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl. 2014, Rz. 318; WALDMANN/BICKEL, Praxiskommentar VwVG, Art. 29 N 71-79).

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

5.8 Der Anspruch auf Akteneinsicht kann nach sorgfältiger konkreter Abwägung aus überwiegenden Interessen durch Aussonderung oder Abdeckung eingeschränkt werden (BGE 130 III 42 E. 3.2.1; 132 I 181 E. 4.4). Nach ständiger Rechtsprechung sind verwaltungsinterne Akten sowohl vom verfassungsmässigen Akteneinsichtsrecht (Art. 29 Abs. 2 BV) als auch vom entsprechenden gesetzlichen Anspruch gemäss Art. 26 ff. VwVG ausgeschlossen (BGE 129 II 497 E. 2.2; 125 II 473 E. 4a; 122 I 153 E. 6a, je m.w.H.). Als verwaltungsinterne Akten gelten Dokumente, denen für die Behandlung eines Falls kein Beweischarakter zukommt und die ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen. Davon erfasst sind Entwürfe, Anträge, Notizen, Gesprächs- und Prüfungsprotokolle, Mitberichte, Hilfsbelege usw. (BGE 129 II 497 E. 2.2; 125 II 473 E. 4a; 122 I 153 E. 6a; je m.w.H.). Die jüngere Rechtsprechung präzisiert diese Praxis dahingehend, dass im Einzelfall nicht die formale Einstufung als internes Dokument massgeblich ist, sondern vielmehr die objektive Bedeutung der Akte für den verwaltungswesentlichen Sachverhalt (Urteil des BGer 1C_159/2014 vom 10. Oktober 2014 E. 4.3; Urteil des BVGer B-831/2011 vom 18. Dezember 2018 E. IV.3 Rz. 174).

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

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

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

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

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

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

5.15 Bei den Stellungnahmen des NDB handelt es sich um klassifizierte Dokumente. Auf ein Aktenstück, in welches die Einsichtnahme im Sinne von Art. 27 VwVG verweigert respektive eingeschränkt wurde, darf gemäss Art. 28 VwVG zum Nachteil der Partei nur abgestellt werden, wenn ihr die Behörde von seinem für die Sache wesentlichen Inhalt mündlich oder schriftlich Kenntnis und ihr ausserdem Gelegenheit gegeben hat, sich zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen.

5.16 Am 5. März 2020 informierte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin zum Gesuch Nr. (Gesuch 1), die Prüfung habe Unstimmigkeiten hervorgebracht und es bestehe Grund zur Annahme, dass der Empfänger bewusst falsche oder unvollständige Angaben in seinen Unterlagen unterbreite. Es werde zurzeit von einer militärischen Verwendung ausgegangen. Auch

setzte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin am 12. März 2020 darüber in Kenntnis, dass sie zusammen mit den zuständigen Stellen des EDA, VBS und UVEK sowie nach Anhörung des NDB entscheide. Mit E-Mail vom 20. März 2020 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin überdies mit, dass die bisherige Beurteilung sehr kritisch sei, der Endempfänger unterhalte auch eine Rüstungsproduktion.

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

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

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

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

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

6.

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

6.2 Nach Art. 12 VwVG hat die Vorinstanz von Amtes wegen für die richtige und vollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts zu sorgen (Untersuchungsgrundsatz). Als unrichtig gilt die Sachverhaltsfeststellung, wenn der angefochtenen Verfügung ein falscher und aktenwidriger Sachverhalt zugrunde gelegt wurde oder entscheidrelevante Gesichtspunkte nicht geprüft oder Beweise falsch gewürdigt wurden. Als unvollständig gilt sie, wenn nicht über alle rechtserheblichen Umstände Beweis geführt wurde oder eine entscheidrelevante Tatsache zwar erhoben, jedoch nicht gewürdigt wurde und nicht in den Entscheid einfluss (Urteil des BVGer A-4864/2019 vom 15. September 2020 E. 3.4.1 m.w.H.; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 1043; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.189).

6.3 Überdies gebietet der Anspruch auf Prüfung der Parteivorbringen nach Art. 32 VwVG, dass die Behörde die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt (Berücksichtigungspflicht). Dabei handelt es sich um einen Kernaspekt des rechtlichen Gehörs, zumal Anhörungsrechte nur dann wirksam sein können, wenn die Behörde die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich zur Kenntnis nimmt und sich angemessen damit auseinandersetzt (WALDMANN/BICKEL, Praxiskommentar, Art. 32 N 18, m.H.). Ob die Behörde ihrer Berücksichtigungspflicht im Einzelfall tatsächlich nachgekommen ist, lässt sich regelmässig nur anhand der Verfügungsbegründung beurteilen. Die Pflicht zur Berücksichtigung der Parteivorbringen deckt sich allerdings nicht immer mit der Pflicht zur Begründung, da nach Art. 32 VwVG sämtliche erhebliche Parteivorbringen zu würdigen sind, die Verfügungsbegründung sich demgegenüber auf diejenigen Überlegungen beschränken darf, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt (WALDMANN/BICKEL, Praxiskommentar, Art. 32 N 21).

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

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

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

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

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

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

EDA sowie dem NDB zur Verfassung ihrer Stellungnahmen nicht zur Verfügung standen.

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

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

6.12 So bezweifelte der NDB in seiner Analyse beispielsweise, ob die Formen für die Mehrheit der Folienballons überhaupt auf der bestellten Fräsmaschine hergestellt werden könnten, da die Bearbeitungsdimension des Fräscenters kleiner sei als die Mehrheit der Folienballons, die E._____ auf der Homepage anbiete. Die Beschwerdeführerin legt im Beschwerdeverfahren mittels Skizzen nun aber dar, dass grössere Werkzeuge und Formen in Modulen, d.h. zusammengesetzt, gefertigt werden sollen sowie dass insbesondere für die Fertigung der Werkzeuge für die Verpackung eine Maschine in (...) -Ausführung notwendig sei. Weiter erwähnt der NDB

im Zusammenhang der verschiedenen Widersprüche und Ungereimtheiten beispielsweise auch den Namen der Homepage der Firma. Die Beschwerdeführerin macht im Beschwerdeverfahren geltend, die Internetadresse sei auf H._____, den Inhaber der C._____ registriert und in Russland sei es leider üblich, Internetadressen der Konkurrenten in leicht abgeänderter Form zu verwenden, um die Nachfrage auf sich zu ziehen.

7.

7.1 Die Vorinstanz hat den Sachverhalt nicht vollständig abgeklärt und insbesondere betreffend das Gesuch Nr. (Gesuch 3) das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt. Die Verletzung von Verfahrensrechten (wie beispielsweise das rechtliche Gehör) führt grundsätzlich dazu, dass der formell mangelhafte Entscheid der Vorinstanz im Beschwerdeverfahren aufgehoben wird. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung lässt es jedoch zu, Verfahrensfehler wie eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Rechtsmittelverfahren zu heilen bzw. die unterbliebene Gewährung des rechtlichen Gehörs nachzuholen. Dies setzt voraus, dass die Verletzung nicht besonders schwer wiegt und der Betroffene die Möglichkeit hat, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die zur freien Prüfung aller Sachverhalts- und Rechtsfragen berechtigt ist. Des Weiteren dürfen dem Betroffenen durch die Heilung keine unzumutbaren Nachteile entstehen (BGE 137 I 195 E. 2.3.2; Urteil des BGer 2C_856/2013 vom 10. Februar 2014 E. 3.2; Urteil des BVGer A-2989/2018 vom 4. September 2019 E. 3.4.3; WALDMANN/BICKEL, Praxiskommentar VwVG, Art. 29 N 114 ff.).

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

7.3 Die Beschwerdeführerin hat in wirtschaftlicher Hinsicht ein Interesse an der gehörigen Beschleunigung des Verfahrens. Sie befürchtet, dass ein kassatorischer Entscheid aufgrund der Dauer die Geschäftsbeziehung ge-

fährde. Allerdings sprechen gewichtige sachliche Gründe dafür, den Sachverhalt vollständig und sachgerecht von der Vorinstanz und ihren Fachorganen abklären zu lassen, andernfalls Missbräuche der fraglichen Güter zu befürchten wären. Als Fachorgane verfügen sowohl die Vorinstanz wie auch die von ihr konsultierten und angehörten Stellen, insbesondere der NDB, über besondere Fachkenntnisse. Diese Überlegungen drängen die prozessökonomischen Vorteile eines reformatorischen Entscheides in den Hintergrund. Die hier auszusprechende Rückweisung erweist sich deshalb als verhältnismässig (vgl. Urteil B-2054/2017 E. 6.4 m.H.).

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

8.

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

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

8.3 Mit der Vorinstanz ist festzuhalten, dass die von der Beschwerdeführerin erwähnten Nullbescheide keine Änderung der bisherigen Bewilligungspraxis darstellen. Diese von der Beschwerdeführerin unterbreiteten Anträge für die Ausstellung von Nullbescheiden haben Ausfuhren von nicht

bewilligungspflichtigen Gütern mit keinerlei Bezug zu Massenvernichtungswaffenprogrammen betroffen. Die Verweigerungskriterien der Güterkontrollgesetzgebung und von Art. 1 Abs. 1 Massnahmenverordnung haben deshalb von vorne herein keine Anwendung gefunden. Bei den Ausfuhrgesuchen Nr. (Gesuch 4) vom 21. September 2018 von F._____ über die Ausfuhr einer G._____ Maschine (Maschinentyp) und Nr. (Gesuch 5) vom 16. Februar 2015 von G._____ über die Ausfuhr von zwei G._____ Maschinen (Maschinentyp), beide an den Endempfänger B._____, waren die Verweigerungskriterien jedoch zu prüfen (s. Beschwerdebeilage 14 und 15).

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

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

9.

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

9.2 Die als obsiegend geltende, anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin hat gemäss Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG in Verbindung mit Art. 7 ff. VGKE Anspruch auf eine Parteientschädigung zulasten der Vorinstanz.

Die Parteientschädigung ist aufgrund der eingereichten detaillierten Kostennote festzusetzen (Art. 14 VGKE). Bei Fehlen einer (detaillierten) Kostennote wird die Entschädigung aufgrund der Akten festgesetzt (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Angesichts dieser klaren reglementarischen Grundlagen kann nach der Rechtsprechung namentlich bei anwaltlicher Vertretung auf eine Aufforderung zur Einreichung einer Kostennote verzichtet werden (Urteil des BGer 2C_422/2011 vom 9. Januar 2012 E. 2; Urteil des BVerger A-5198/2016 vom 5. April 2017 E. 8.2 m.H.).

Unter diesen Umständen ist die Parteientschädigung ermessensweise sowie praxisgemäss auf Fr. 7'500.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) festzusetzen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, die angefochtene Verfügung vom 17. Juni 2020 aufgehoben und die Streitsache im Sinne der Erwägungen zur vollständigen Abklärung des Sachverhaltes und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Kostenvorschuss von Fr. 4'000.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils aus der Gerichtskasse zurückerstattet.

3.

Die Vorinstanz wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 7'500.– zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. ELIC (Gesuch 1) / (Gesuch 2) / (Gesuch 3); Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, Bundeshaus Ost, 3003 Bern (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Vera Marantelli

Corine Knupp

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 Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift 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: 14. Januar 2021