



Abteilung I
A-4708/2022

Urteil vom 29. Februar 2024

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi, Richter Alexander Mistic,
Gerichtsschreiber Joel Günthardt.

Parteien

A. _____,
vertreten durch
Dr. iur. Stefan Eichenberger, Rechtsanwalt,
epartners Rechtsanwälte AG,
Hardturmstrasse 11, 8005 Zürich,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Statistik BFS,
Espace de L'Europe 10, 2010 Neuchâtel OFS,
Vorinstanz.

Gegenstand

Öffentlichkeitsprinzip.

Sachverhalt:**A.**

Das Bundesamt für Statistik BFS führt gemäss Art. 10 Abs. 3 des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992 (BStatG, SR 431.01) in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen ein Betriebs- und Unternehmungsregister (BUR) als Hilfsinstrument für die Durchführung von Erhebungen bei Unternehmen und Betrieben. Der Bundesrat kann gemäss Art. 10 Abs. 3 Satz 2 BStatG vorsehen, dass bestimmte Angaben auch für personenbezogene Zwecke im öffentlichen Interesse verwendet werden. Gestützt auf diese Norm erliess der Bundesrat die Verordnung über das Betriebs- und Unternehmungsregister vom 30. Juni 1993 (BURV, SR 431.903).

Gemäss Art. 3 BURV sind die wesentlichen Registerdaten u.a. Firma oder Name und Adresse des Unternehmens oder Betriebs, Gemeindenummer, BUR-Nummer: nichtsprechende achtstellige Identifikationsnummer, UID: Unternehmens-Identifikationsnummer, Anzahl beschäftigte Personen nach Geschlecht und Arbeitszeit, Art der wirtschaftlichen Tätigkeit, Rechtsform, Datum des Eintrags oder der Löschung im Handelsregister, Datum des Bekanntwerdens der Eröffnung oder der Schliessung des Unternehmens oder Betriebs, Grundkapital der Aktiengesellschaften, Umsatzzahlen.

B.

A. _____ ersuchte gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3; Stand: 19. August 2014) am 18. Februar 2022 beim BFS u.a. um Zugang zu einer Liste sämtlicher in der Schweiz registrierten Firmennamen, ihrer entsprechenden UID (falls verfügbar) und ihrem entsprechenden NOGA-Code (NOGA = Nomenclature générale des activités économiques = Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige).

C.

Das BFS verweigerte mit Schreiben vom 3. März 2022 A. _____ den Zugang zur verlangten Liste. Die Zugangsverweigerung begründete es mit Art. 4 Bst. a und b BGÖ (Vorbehalt von Spezialbestimmungen) und erklärte, dass darunter die Vorschriften über die Bekanntgabe von Daten fallen würden, die im Rahmen der Statistik erhoben würden.

Ergänzend teilte das BFS A. _____ mit, dass einige Partner Informationen zu den NOGA-Tätigkeitscodes als Gegenleistung für Aktivitäten erhalten hätten, die sie bei der Zuweisung des ersten NOGA-Tätigkeitscodes im Rahmen der Gründung neuer Unternehmen und bei der Bekanntgabe von

Änderungen der NOGA-Tätigkeitscodes durchführen würden. Alle Informationen, die es von Partnern erhalte, würden als Input für die interne Verarbeitung und Validierung der Zuweisung des Tätigkeitscodes verwendet. Diese Partnerschaft ermögliche es, die sofortige Zuweisung des NOGA-Tätigkeitscodes für Neugründungen zu gewährleisten, ohne dass es zusätzliche Ressourcen einsetzen müsse, und in diesem Sinne spare es Geld. Diese Informationen seien über den zentralen Firmenindex (Zefix) oder das UID-Register bereits öffentlich zugänglich.

D.

Am 24. März 2022 reichte A. _____ einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (nachfolgend: EDÖB) ein. Er machte im Wesentlichen geltend, dass alle Personen in gleichen Umständen in Recht und Praxis gleichbehandelt werden sollten.

E.

Zwischen den Parteien fand am 18. Mai 2022 eine Schlichtungsverhandlung ohne Einigung statt.

F.

Mit E-Mail vom 30. Mai 2022 teilte A. _____ dem EDÖB mit, dass er am Schlichtungsantrag festhalte.

G.

A. _____ stellte dem EDÖB sodann am 8. Juni 2022 einen Partnervertrag zwischen einem Dritten und dem BFS betreffend "NOGA Aktualisierung Zusammenarbeit und Datenaustausch zwischen dem BFS und (...)" zu, den er zwischenzeitlich aufgrund eines anderen Zugangsgesuches vom BFS erhalten hatte.

H.

Der EDÖB hielt in seiner Empfehlung vom 21. Juli 2022 fest, dass das Öffentlichkeitsgesetz anwendbar sei, da keine Spezialbestimmung nach Art. 4 BGÖ vorliege. Im Anwendungsbereich des BUR sei das Statistikgeheimnis relativiert. Daher genüge ein pauschaler Verweis auf das Statistikgeheimnis für eine Verweigerung des Zugangs vorliegend nicht. Er empfahl deshalb dem BFS zu prüfen, ob dem Zugang zu den verlangten Informationen öffentliche und/oder private Interessen gemäss Art. 7 BGÖ entgegenstünden, unter Beachtung der Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes und der Rechtsprechung.

I.

Am 15. September 2022 erliess das BFS eine Verfügung, mit welcher es den Zugang zu den verlangten Dokumenten verweigerte. Als Begründung führte es im Wesentlichen an, dass Art. 10 Abs. 3 und Art. 14 Abs. 1 BStatG als Spezialbestimmungen im Sinne von Art. 4 BGÖ Anwendung finden würden. Ein Zugang auf diese Daten für alle anderen als statistische Zwecke sei somit ausgeschlossen, mithin sei auch der Zugang gestützt auf das BGÖ zu verneinen. Art. 10 Abs. 3 BStatG statuiere zwar eine Ausnahme vom Statistikgeheimnis, indem er den Bundesrat ermächtigte vorzusehen, dass bestimmte Angaben auch für personenbezogene Zwecke verwendet werden. Diese Ausnahme vom Statistikgeheimnis sei jedoch klar eingeschränkt auf Verwendungszwecke im öffentlichen Interesse. Diese in einem formellen Gesetz (BStatG) definierte Einschränkung des Zugangs auf Daten des BUR gehe somit gemäss Art. 4 BGÖ dem Öffentlichkeitsprinzip vor.

Art. 10 Abs. 3 BURV halte sodann fest, dass die Bearbeitung der Daten nach den Bestimmungen des Datenschutzgesetzes zu erfolgen habe. Gemäss Art. 13 des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (AS 1993 1945; nachfolgend: aDSG), der aktuell immer noch den Schutz juristischer Personen mitumfasse, stelle die Bearbeitung von Personendaten durch Private eine widerrechtliche Verletzung der Persönlichkeit dar, wenn sie nicht durch Einwilligung des Verletzten, durch ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse oder durch Gesetz gerechtfertigt sei. Vorliegend fehle es offensichtlich an der Einwilligung der betroffenen juristischen Personen sowie an einer gesetzlichen Grundlage. Ob allenfalls ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse vorliege, könne nur gestützt auf ein begründetes Gesuch geprüft werden. Ein nicht begründeter Zugang gemäss BGÖ auf die BUR-Daten, der zudem allen und jedem gewährt werden müsste, könne somit auch aus diesem Grund nicht gewährt werden.

J.

Gegen diese Verfügung des BFS (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 17. Oktober 2022 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und verlangt die Aufhebung der Verfügung vom 15. September 2022 und die Zustellung einer Liste sämtlicher in der Schweiz registrierter Firmennamen, ihrer entsprechenden UID (falls verfügbar) und ihrem entsprechenden NOGA-Code.

K.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 24. November 2022 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde.

L.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheidrelevant – in den 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 nach Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Der Beschwerdeführer ist als Adressat der angefochtenen Verfügung, mit welcher ihm der ersuchte Zugang zu einer Liste sämtlicher in der Schweiz registrierter Firmennamen, ihrer entsprechenden UID (falls verfügbar) und ihrem entsprechenden NOGA-Code, vollumfänglich verweigert wurde, ohne Weiteres zur Beschwerde berechtigt (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 In Bezug auf den Streitgegenstand erscheinen folgende Ausführungen angezeigt.

1.3.1 Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens ist grundsätzlich einzig das Rechtsverhältnis, das Gegenstand des angefochtenen Entscheides bildet oder bei richtiger Rechtsanwendung hätte bilden sollen, soweit es nach Massgabe der Beschwerdebegehren im Streit liegt. Der Entscheid der unteren Instanz (Anfechtungsobjekt) bildet somit den Rahmen, der den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt (Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 1.5.1 m.H.).

1.3.2 Die Dispositionsmaxime gebietet, nicht mehr und nichts anderes zuzusprechen, als die beschwerdeführende Partei in ihrem Rechtsbegehren verlangt (BVGE 2015/44 E. 4.2; Urteil des BVGer A-4744/2019 vom 6. April 2022 E. 14.1 m.H.).

1.3.3 Der Beschwerdeführer verlangte im vorinstanzlichen Verfahren "eine vollständige Liste aller registrierten Unternehmen in der Schweiz mit den entsprechenden NOGA-Codes" bzw. "eine Liste sämtlicher in der Schweiz registrierten Firmennamen, ihrer entsprechenden UID (falls verfügbar) und ihrem entsprechenden NOGA-Code". Im Beschwerdeverfahren begehrt er (anwaltlich vertreten) die Zustellung "einer Liste sämtlicher in der Schweiz registrierter Firmennamen, ihrer entsprechenden UID (falls verfügbar) und ihrem entsprechenden NOGA-Code".

Ungeachtet des Streitgegenstands des vorinstanzlichen Verfahrens bezieht sich das Begehren im Beschwerdeverfahren einzig auf "Firmennamen". Somit ist der Streitgegenstand vorliegend aufgrund der Dispositionsmaxime auf diejenigen juristischen Personen beschränkt, die eine Firma haben. Dazu gehören alle im Obligationenrecht geregelten Gesellschaftsformen mit Ausnahme der einfachen Gesellschaft (Art. 552 ff. des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR, SR 220]: Kollektivgesellschaften [Art. 552 Abs. 1 OR], Kommanditgesellschaften [Art. 594 Abs. 1 OR]), Aktiengesellschaften [Art. 626 Abs. 1 Ziff. 1 OR], Kommanditaktiengesellschaften [Art. 764 Abs. 2 OR], Gesellschaften mit beschränkter Haftung [Art. 776 Ziff. 1 OR] und Genossenschaften [Art. 832 Ziff. 1 OR]) sowie für Gesellschaftsformen nach dem Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen vom 23. Juni 2006 (Kollektivanlagengesetz, KAG; SR 951.31: Art. 38 Abs. 1 KAG, Art. 101 KAG und Art. 111 Abs. 1 KAG). Ebenso führen Einzelunternehmen, die ein kaufmännisches Unternehmen betreiben, eine Firma (vgl. Art. 945 Abs. 1 OR; vgl. zum Ganzen ARTHUR MEIER-HAYOZ/PETER FORSTMOSER, Schweizerisches Gesellschaftsrecht, Bern 2023, § 5, Rz. 14).

Einen Namen und keine Firma haben natürliche Personen, Vereine, Stiftungen und öffentlich-rechtliche Körperschaften (vgl. ARTHUR MEIER-HAYOZ/PETER FORSTMOSER, a.a.O., § 5 Rz. 21). Diese sind somit nicht vom Streitgegenstand erfasst.

1.4 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 den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (vgl. Art. 49 VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Sind technische Fragen zu beurteilen oder hat die Vorinstanz gestützt auf die eigene Fachkompetenz oder der ihr vom Gesetzgeber beigegebenen Fachbehörden entschieden, auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht bei der Ermessensüberprüfung jedoch eine gewisse Zurückhaltung. Dies setzt voraus, dass im konkreten Fall der Sachverhalt vollständig und richtig abgeklärt worden ist, die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die Vorinstanz die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat (vgl. BGE 142 II 451 E. 4.5.1 m.w.H.; Urteil des BVGer A-5256/2021 vom 10. Oktober 2023 E. 2).

3.

3.1 Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ). Dadurch soll das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen gestärkt, die Kontrolle über die Verwaltung verbessert und eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess ermöglicht werden (BGE 142 II 313 E. 3.1; BGE 136 II 399 E. 2.1). Im Sinne dieser Zielsetzung statuiert das Gesetz das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt und gewährt einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (BGE 136 II 399 E. 2.1 m.w.H.; BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2016/9 E. 3). Entsprechend hat jede Person grundsätzlich das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über deren Inhalt zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ).

3.2 Nach Art. 4 BGÖ bleiben spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze, welche bestimmte Informationen als geheim bezeichnen (Bst. a) oder vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen (Bst. b), vorbehalten. Das Verhältnis von Vertraulichkeitsregeln in anderen Bundesgesetzen und dem allgemeinen Transparenzgebot gemäss BGÖ lässt sich nicht generell festlegen, sondern ist von Fall zu Fall zu ermitteln. Entscheidend ist dabei der Sinn und Zweck der divergierenden Normen: das allgemeine öffentliche Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung ist dem Schutzzweck der

Spezialnorm gegenüberzustellen. Dies gilt auch für ältere Sondernormen über die Vertraulichkeit staatlicher Handlungen und Vorkehren. So erfasst namentlich das Amtsgeheimnis nur noch Informationen, die eines besonderen Schutzes bedürfen bzw. gerade nach dem Öffentlichkeitsgesetz in der Regel nicht zugänglich sind, denn sonst würde dieses jüngere Gesetz seines Gehalts beraubt und weitgehend obsolet (Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.4 m.H.). Der Geheimnisbegriff des Art. 4 BGÖ ist ein materieller. Ob es sich bei einer Norm um eine Geheimhaltungsvorschrift im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ handelt, ist mittels Auslegung zu bestimmen (vgl. BGE 146 II 265 E. 3.1; vgl. Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.4; STAMM-PFISTER, in: Basler Kommentar, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Rz. 6 f. zu Art. 4 BGÖ). Massgebliche Kriterien sind etwa: die Funktion oder Stellung der betroffenen Person, die Umstände der ursprünglichen Informationsbeschaffung, der Vertrauensschutz, die Art der betroffenen Daten, das Vorliegen eines besonderen Informationsinteresses der Öffentlichkeit, der Schutz spezifischer öffentlicher Interessen, die Natur der Beziehung zwischen der Verwaltung und dem betroffenen Dritten sowie die Bedeutung der fraglichen Thematik (BGE 146 II 265 E. 3.1; vgl. Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.4 m.H.).

3.3 Das Öffentlichkeitsgesetz regelt grundsätzlich nur die passive Informationstätigkeit, d.h. die Information auf Gesuch hin (BGE 146 II 265 E. 3.2 und BGE 142 II 268 E. 4.2.5.2; vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1977). Im Rahmen der aktiven Information informieren die Behörden die Öffentlichkeit von sich aus über ihre Tätigkeit sowie über aktuelle Geschäfte (vgl. Art 180 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [SR 101; BV]). Funktional sind die passive und aktive Information teilweise eng verzahnt. Sie bedingen und ergänzen sich gegenseitig (BGE 146 II 265, nicht publizierte E. 2 m.H.). Ob eine Verpflichtung zur aktiven Information im Einzelfall allenfalls erleichternde oder strengere Regeln über den Zugang zu amtlichen Dokumenten aufstellt, ist analog zu den Vertraulichkeitsregelungen in anderen Bundesgesetzen durch Auslegung der betreffenden Normen zu ermitteln (BGE 146 II 265 E. 3.2; vgl. ferner Urteil des BVGer B-1109/2018 vom 16. Dezember 2020 E. 3.3).

4.

4.1 Unbestritten ist vorliegend, dass das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers in den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fällt (vgl. Art. 2 und 3 BGÖ). Weiter ist unbestritten, dass

es sich bei den betroffenen Unterlagen um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ handelt. Zwar bringt die Vorinstanz vor, dass die verlangte Liste aller registrierten Unternehmen nicht existiere, sie bestreitet aber nicht, dass es sich bei der verlangten Liste um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ handelt (vgl. zum Begriff des amtlichen Dokuments eingehend das Urteil des BVGer A-3363/2012 vom 22. April 2013 E. 3). Augenscheinlich ist, dass Datenbanken mit den entsprechenden Daten bestehen (vgl. < <https://www.uid.admin.ch> > und < <https://www.zefix.ch> >, zuletzt abgerufen am 15. Februar 2024). Somit ist von einem amtlichen Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ auszugehen.

4.2 Die Frage, ob Informationen, die bereits veröffentlicht wurden, aufgrund des BGÖ erneut herauszugeben sind (Art. 6 Abs. 3 BGÖ; vgl. Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 3.3), stellt sich vorliegend nach Lage der Akten nicht. Die Vorinstanz führt zwar an, dass die Informationen, die sie den Partnern offenbart, im UID-Register sowie im Zefix abrufbar seien. Der Beschwerdeführer verlangt jedoch eine Liste aller registrierten Firmennamen in der Schweiz, ihrer entsprechenden UID (falls verfügbar) sowie mit den entsprechenden NOGA-Codes. Eine solche Liste oder zumindest eine Übersicht aller Unternehmen befindet sich nicht auf den entsprechenden Websites (< <https://www.uid.admin.ch> > und < <https://www.zefix.ch> >, zuletzt abgerufen am 15. Februar 2024).

4.3 Strittig und zu beurteilen ist hingegen, ob dem ersuchten Zugang zu den verlangten Dokumenten keine vorgehende spezielle Bestimmung nach Art. 4 BGÖ entgegensteht.

5.

5.1 Die Vorinstanz beruft sich in der angefochtenen Verfügung u.a. auf Art. 10 Abs. 3 und Art. 14 Abs. 1 BStatG, die als Spezialbestimmungen im Sinne Art. 4 BGÖ vorbehalten seien. Art 10 Abs. 3 BStatG statuiere zwar eine Ausnahme zum Statistikgeheimnis, indem er den Bundesrat ermächtigt vorzusehen, dass bestimmte Angaben auch für personenbezogene Zwecke verwendet werden. Diese Ausnahme zum Statistikgeheimnis sei jedoch klar eingeschränkt auf Verwendungszwecke im öffentlichen Interesse. Soweit die BUR-Daten zu personenbezogenen Zwecken ausserhalb jeglichen öffentlichen Interesses verwendet werden sollten, würden sie unter das Statistikgeheimnis gemäss Art. 14 Abs. 1 BStatG fallen und könnten nicht gemäss BGÖ allgemein zugänglich gemacht werden.

5.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, dass die Relativierung des Statistikgeheimnisses für einzelne BUR-Merkmale bereits aus der Botschaft zum BStatG ersichtlich sei. Aufgrund der dortigen Ausführungen des Bundesrates diene das BUR primär Zwecken der Bundesstatistik, nämlich als Adressgrundlage für Betriebszählungen und andere statistische Erhebungen des Bundes sowie als Datensatz für statistische Auswertungen durch Bundesstellen oder Dritte. Diese nicht statistische Verwendung von Name, Adresse und von ausgewählten BUR-Merkmalen einzelner Unternehmen und Betriebe stelle eine Relativierung des Statistikgeheimnisses dar. Sie finde ihre Begründung im öffentlichen Interesse an den entsprechenden Angaben und in deren weitgehend öffentlichem Charakter.

Die Vorinstanz habe ihm mitgeteilt, dass es die verlangten Daten vertraglichen Partnern bekannt gebe. Das zeige auch der Partnervertrag, den er gestützt auf ein Zugangsgesuch gemäss Öffentlichkeitsgesetz erhalten habe. Dieser Vertrag regle die Übernahme und die Nutzung des NOGA-Codes und der UID aus dem BUR durch den Partner sowie die Lieferung von Unternehmensdaten aus der Datenbank des Partners an die Vorinstanz. Auch die Vorinstanz bestätige, dass die BURV Ausnahmen vom Statistikgeheimnis erlaube. Sie habe jedoch nach wie vor nicht konkret aufgezeigt, weshalb diese Ausnahmen nicht auch – nicht zuletzt auch mit Blick auf das Rechtsgleichheitsgebot – für ihn gelten sollten. Darüber hinaus bedürfe der Einbezug Dritter für Verwaltungsaufgaben einer gesetzlichen Grundlage, welche vorliegend aus den abschliessenden Ausnahmebestimmungen in der BURV nicht ersichtlich sei. Deshalb stelle der konkrete Sachverhalt keinen Anwendungsfall von Art. 4 BGÖ dar.

5.3 Die Vorinstanz entgegnet, dass Art. 10 Abs. 3 BStatG eine Ausnahme zum Statistikgeheimnis für Daten im Betriebs- und Unternehmensregister vorsehe, wobei aber ganz klar das Erfordernis eines öffentlichen Interesses als Schranke zum Zugang zu diesen Daten zu anderen als statistischen Zwecken definiert werde. Der Gesetzgeber habe somit klar zum Ausdruck gebracht, dass er vorliegend lediglich eine Einschränkung des Statistikgeheimnisses wolle, nicht aber dessen vollständige Aufhebung. Die Nutzung der Daten im BUR zu anderen als statistischen Zwecken sei nur im Rahmen eines öffentlichen Interesses möglich, das namentlich beim Bereitstellen von Unternehmensstammdaten für die Verwaltungseinheiten von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie für Private zur Erfüllung ihrer jeweiligen gesetzlichen Aufgaben gegeben sei. Es handle sich somit lediglich um eine Relativierung des Statistikgeheimnisses, nicht um dessen vollständigen Ausschluss. Ansonsten würde eine Aushöhlung des Statistikgeheimnisses

erfolgen, was der Gesetzgeber offensichtlich nicht gewünscht habe. Die BURV stütze sich auf das BStatG und sie sei an die gesetzlichen Bestimmungen des BStatG gebunden.

Das Bundesgericht habe sich bereits mit dem Statistikgeheimnis im Zusammenhang mit dem Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss Öffentlichkeitsgesetz befasst. Im beurteilten Fall habe das Bundesgericht das Statistikgeheimnis nicht als Vorbehalt im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ qualifiziert, da die verlangten Daten (die 40 umsatzstärksten Kreditoren des Finanzdepartements) ursprünglich nicht zu statistischen Zwecken erhoben worden seien, sondern bereits beim Bezug der konkreten Leistung angefallen und erst nachträglich für statistische Zwecke weiterverwendet worden seien. Entscheidend sei folglich, ob die Daten rein zu statistischen Zwecken erhoben worden seien oder ob sie ursprünglich einem anderen Zweck gedient hätten und erst nachträglich für eine Statistik weiterverwendet würden. Im vorliegenden Fall seien die Daten von Anfang an und ausschliesslich zu statistischen Zwecken erhoben worden. Für den Zugang würden die Bestimmungen des BStatG sowie der BURV gelten. Die BURV stütze sich auf das BStatG und die genauen Zugangsregeln seien in den Art. 8 ff. BURV ausführlich geregelt. Es sollte nicht Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsprinzips sein, bestehende Zugangsregeln, die aus bestimmten Gründen enger definiert seien, einfach zu umgehen. Wäre dies möglich, müsste vorliegend wohl die Zugangsregelung in der BURV als überflüssig deklariert und die entsprechenden Artikel gestrichen werden, da jedermann Zugriff für jegliche Zwecke und Interessen via BGÖ auf die Daten erhalten könnte.

5.4 Der EDÖB hielt in seiner Empfehlung vom 21. Juli 2022 im Wesentlichen fest, dass das Öffentlichkeitsgesetz anwendbar sei, da keine Spezialbestimmung nach Art. 4 BGÖ vorliege. Im Anwendungsbereich des BUR sei das Statistikgeheimnis relativiert. Daher genüge ein pauschaler Verweis auf das Statistikgeheimnis für eine Verweigerung des Zugangs vorliegend nicht. Nach Art. 10 Abs. 3 BStatG i.V.m. Art. 1 und Art. 10 Abs. 1 BURV könne eine Bekanntgabe von Daten zu andern als statistischen (Art. 8 BURV) oder administrativen (Art. 9 BURV) Zwecken erfolgen. Die Relativierung des Statistikgeheimnisses für einzelne BUR-Merkmale sei bereits aus der Botschaft zum BStatG ersichtlich. Die Vorinstanz habe bis anhin nicht darlegen können, aufgrund welcher konkreten gesetzlichen Grundlage der Partnervertrag, abgesehen von Art. 1 und Art. 10 BURV, abgeschlossen werde. Eine solche sei aus den abschliessenden Ausnahmestimmungen in der BURV auch nicht erkennbar. Demzufolge habe die

Vorinstanz nicht aufgezeigt, weshalb der konkrete Sachverhalt ein Anwendungsfall von Art. 4 BGÖ sein sollte.

5.5 Art. 14 BStatG regelt das Statistikgeheimnis. Dieses besagt, dass die zu statistischen Zwecken erhobenen oder weitergegebenen Daten nicht zu anderen Zwecken verwendet werden dürfen, ausser wenn ein Bundesgesetz eine andere Verwendung ausdrücklich anordnet oder der Betroffene einer solchen schriftlich zustimmt. Die mit statistischen Arbeiten betrauten Personen müssen alle Daten über einzelne natürliche und juristische Personen geheim halten, die sie bei ihrer Arbeit wahrgenommen haben. Das Statistikgeheimnis dient demnach dazu, dass für statistische Zwecke erhobene Daten einzig hierfür und nicht für andere Zwecke – wie etwa aufsichtsrechtliche oder fiskalische Zwecke – benützt bzw. zweckentfremdet werden (Urteil des BVerger A-931/2014 vom 9. Dezember 2014 E. 7.2; vgl. URS MAURER-LAMBROU/SIMON KUNZ, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Rz. 12 zu Art. 22 aDSG). Gemeint sind dabei allerdings in erster Linie Massnahmen gegenüber den statistisch erfassten Personen ausserhalb der Staatsverwaltung. Überdies sollen zu statistischen Zwecken gesammelte Daten nicht in einer Weise veröffentlicht werden, welche die Privatsphäre von Dritten beeinträchtigt (vgl. Art. 1 Bst. e BStatG sowie Art. 14 Abs. 2 i.V.m. Art. 19 BStatG). Das leuchtet etwa ein bei allgemeinen statistischen Erhebungen zur Bevölkerung und zu deren finanziellen, familiären, gesundheitlichen und sonstigen persönlichen Verhältnissen oder bei volkswirtschaftlichen Erhebungen und ähnlichen Statistiken, die nicht direkt die Verwaltungstätigkeit betreffen, sondern der Politik und allenfalls der Rechtsverwirklichung (Rechtsetzung und -anwendung) lediglich mittelbar dienen. Für Daten, die bei der Verwaltungstätigkeit anfallen und zusätzlich statistisch genutzt werden, um diese Verwaltungstätigkeit selbst zu verbessern, muss demgegenüber der Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes vorgehen, der gerade darin besteht, Transparenz über die Verwaltungstätigkeit als solcher zu schaffen (Art. 1 BGÖ), wo keine Vorbehalte oder Ausnahmen den Vorrang beanspruchen (vgl. Art. 4 und Art. 7 – 9 BGÖ; Urteil des BVerger 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.3 f.).

6.

Nachfolgend ist durch Auslegung zu ermitteln, ob mit Art. 14 BStatG eine bundesgesetzliche Spezialbestimmung vorliegt, die dem Öffentlichkeitsgesetz bezüglich der Einsicht in eine Liste sämtlicher in der Schweiz registrierter Firmen, ihrer UID (falls verfügbar) und ihrem entsprechenden NOGA-Code vorgeht (Art. 4 Bst. a oder Bst. b BGÖ).

6.1 Ziel der Auslegung ist die Ermittlung des wahren Sinngehalts einer Gesetzesbestimmung. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut der Norm. Ist der Wortlaut nicht klar oder bestehen Zweifel, ob ein scheinbar eindeutiger Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt, so ist auf die übrigen Auslegungselemente zurückzugreifen. Abzustellen ist auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm (historische Auslegung), ihren Sinn und Zweck (teleologische Auslegung) sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen zukommt (systematische Auslegung). Dabei befolgt die Rechtsprechung einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Ordnung zu unterstellen (vgl. BGE 145 III 63 E. 2.1, BGE 144 V 333 E. 10.1 und BGE 143 II 268 E. 4.3.1, jeweils m.H.; vgl. ferner Urteil des BVGer A-1972/2021 vom 18. Januar 2023 E. 7.2.7).

Die Gesetzesmaterialien sind nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Bei der Auslegung neuerer Bestimmungen kommt den Materialien eine besondere Bedeutung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung weniger rasch nahelegen (vgl. zum Ganzen BGE 144 V 333 E. 10.1 und BGE 135 I 161 E. 2.3; Urteil des BVGer A-322/2018 vom 28. Januar 2019 E. 3.5; ERNST KRAMER, Juristische Methodenlehre, 6. Aufl. 2019, S. 117 f.; je m.H.).

6.2 Der Wortlaut von Art. 14 BStatG stellt auf statistisch erhobene Daten ab. Vorliegend werden die Daten jedoch (mit Ausnahme von allenfalls nicht eingetragenen Einzelunternehmen) bereits beim Handelsregistereintrag erfasst. Art. 10 Abs. 3 BStatG zum BUR ist insofern nicht eindeutig, als er keine Aussage zu den Personendaten von juristischen Personen (bzw. nach hier nicht einschlägiger neurechtlicher Terminologie: Daten juristischer Personen) im BUR macht, sondern die Verwendung von Angaben für personenbezogene Zwecke im öffentlichen Interesse an den Bundesrat delegiert. Art. 10 Abs. 1 BURV erlaubt die Bekanntgabe der Identifikationsnummer, die Art der wirtschaftlichen Tätigkeit und die Unternehmensstruktur generell, sofern die Betroffenen dies nicht ausdrücklich untersagen. Eine Bestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ hat aber in einem formellen Gesetz zu stehen, was auch nicht bestritten wird.

6.3

6.3.1 In historischer Hinsicht ist zu beachten, dass das BStatG zeitlich vor dem Öffentlichkeitsgesetz erlassen wurde. Eigene Erläuterungen zur

Koordination mit dem Öffentlichkeitsgesetz fehlen in der Botschaft des Bundesrates und soweit ersichtlich auch in den übrigen Materialien.

6.3.2 In der Botschaft zum Bundesstatistikgesetz wird zum Statistikgeheimnis ausgeführt, dass das BUR dank seiner Vollständigkeit bereits seit längerer Zeit nicht nur Zwecken der Bundesstatistik diene. Name, Adresse und ausgewählte Merkmale (z. B. Betriebsgrössenklasse) würden auch an Kantone, Gemeinden und private Institutionen als Adressgrundlage für eigene Befragungen und Forschungsvorhaben bekanntgegeben. Ein genau bezeichneter Teil der BUR-Angaben dürfe darüber hinaus von Bundes- und kantonalen Stellen für Verwaltungsaufgaben verwendet werden. Damit könne die teure und unkoordinierte Erstellung und Nachführung paralleler Teilregister durch mehrere Bundesstellen vermieden werden. Diese nicht statistische Verwendung von Name, Adresse und von ausgewählten BUR-Merkmalen einzelner Unternehmen und Betriebe stelle eine Relativierung des Statistikgeheimnisses dar. Sie finde ihre Begründung im öffentlichen Interesse an den entsprechenden Angaben und in deren weitgehend öffentlichem Charakter. Die einzelnen Verwendungszwecke des BUR und die zu beachtenden Datenschutzbestimmungen würden in der entsprechenden Verordnung des Bundesrates eingehend geregelt. Das BUR verzichte nach einer entsprechenden Konsultation der Unternehmen auf den Adresshandel und die damit verbundenen Einnahmen (Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz [BStatG] vom 30. Oktober 1991, BBI 1999 373, 421).

6.3.3 Zusammengefasst beabsichtige der Gesetzgeber das Statistikgeheimnis in Bezug auf die nicht statistische Verwendung von Name, Adresse und von ausgewählten BUR-Merkmalen einzelner Unternehmen und Betriebe zu relativieren und auf einen Adresshandel zu verzichten.

6.4

6.4.1 In systematischer Hinsicht ist mit Bezug auf das BUR festzuhalten, dass der Bundesrat gemäss Art. 10 Abs. 3 BStatG vorsehen kann, dass bestimmte Angaben auch für personenbezogene Zwecke im öffentlichen Interesse verwendet werden. Von dieser Kompetenz hat der Bundesrat mit dem Erlass von Art. 10 BURV Gebrauch gemacht. Gestützt auf Art. 10 Abs. 1 BURV kann die Vorinstanz die Identifikations-Nummern, die Art der wirtschaftlichen Tätigkeit und die Unternehmensstruktur generell bekannt geben, sofern die Betroffenen dies nicht ausdrücklich untersagen. Gemäss dem Vertrag mit einem Dritten vom 1. April 2015 handelt es sich dabei um die UID und den NOGA-Code (vgl. Beschwerdebeilage 10). Aus dem BUR

dürfen keine Daten veröffentlicht werden, die Rückschlüsse auf die Verhältnisse einzelner Betriebe und Unternehmen zulassen. Ausgenommen ist der Code der wirtschaftlichen Tätigkeit (Art. 12 BURV).

6.4.2 Als nächstes ist in systematischer Hinsicht auf die UID einzugehen.

Durch das UIDG wurde anfangs 2011 die mit dem Fusionsgesetz vom 3. Oktober 2003 (FusG, SR 221.301) eingeführte Identifikationsnummer durch eine allgemeine, über das Firmen- und Registerrecht hinausreichende Unternehmens-Identifikationsnummer ersetzt (vgl. Art. 936a OR; ARTHUR MEIER-HAYOZ/PETER FORSTMOSER, a.a.O., § 7 Rz. 1). Wie bereits erwähnt ist die UID öffentlich im UID-Register abrufbar (< <https://www.uid.admin.ch> >, zuletzt abgerufen am 15. Februar 2024). Zwar dürfen (nach dem Registerrecht) Zusatzmerkmale, namentlich Angaben zur wirtschaftlichen Tätigkeit, nur den UID-Stellen zugänglich gemacht werden (Art. 6 Abs. 2 Bst. b des Bundesgesetzes über die Unternehmens-Identifikationsnummer vom 18. Juni 2010 [UIDG; SR 431.03]). Der Zweck einer UID-Einheit und damit auch die Art der wirtschaftlichen Tätigkeit von juristischen Personen ergibt sich jedoch (mit Ausnahme von allenfalls nicht eingetragenen Einzelunternehmen; vgl. E. 1.3.3 hiervor) ohnehin aus dem Handelsregister (< <https://www.zefix.ch> >, zuletzt abgerufen am 15. Februar 2024). Dies stellt eine Zugänglichmachung im sogenannten Abrufverfahren dar (vgl. Art. 19 Abs. 3 aDSG; BK DSG Kommentar, Rz. 55 zu Art. 19 aDSG). Anzumerken bleibt, dass es keine Hinweise dafür gibt und auch nicht geltend gemacht wird, dass es sich bei dieser Pflicht zur aktiven Information um eine Spezialnorm nach Art. 4 BGÖ handeln würde (vgl. zum Begriff der aktiven Information E. 3.3 hiervor).

6.4.3 Zusammenfassend ergibt sich aus der systematischen Auslegung, dass der Vertraulichkeit für die Identifikations-Nummern (UID), die Art der wirtschaftlichen Tätigkeit und damit auch für den NOGA-Code der wirtschaftlichen Tätigkeit kein hoher Stellenwert zukommt, da diese weitestgehend über das Abrufverfahren im Internet zugänglich sind, was für ihren öffentlichen Charakter spricht.

6.5 Im Hinblick auf den Sinn und Zweck gilt es zunächst zu beachten, dass mit der Schaffung des BGÖ die Öffentlichkeit der Verwaltungstätigkeit die Regel darstellt; spezialgesetzliche Bestimmungen sind nicht leichthin so auszulegen, dass damit der Grundsatz der Transparenz des Verwaltungshandelns ausgehöhlt wird (BGE 146 II 265 E. 5.3). In Bezug auf Art. 14 BStatG ist festzuhalten, dass das Statistikgeheimnis dem EDÖB folgend

im Anwendungsbereich der BURV bzw. in Art. 10 Abs. 3 BStatG relativiert ist. Sie findet ihre Begründung im öffentlichen Interesse an den entsprechenden Angaben und in deren weitgehend öffentlichem Charakter (vgl. E. 6.3.2 hiervor). Der Zweck des Statistikgeheimnisses beschränkt sich dagegen im Wesentlichen darauf, Daten zu schützen, die statistisch erhoben wurden und die Privatsphäre von Dritten beeinträchtigt (vgl. E. 5.5 hiervor; vgl. ferner das Zweckbindungsgebot [Art. 4 Abs. 4 BStatG und Art. 4 Abs. 3 aDSG]). Bei den um Zugang ersuchten Daten handelt es sich jedoch einzig um die Firmen bzw. deren UID (falls verfügbar) und NOGA-Codes. Die Firma von juristischen Personen und deren wirtschaftliche Tätigkeit werden bereits bei der Gründung im Handelsregister eingetragen. Ausgenommen sind nach dem bereits Gesagten Firmen von nicht eingetragenen Einzelunternehmen. Somit ist auch der Zweck des Statistikgeheimnisses nicht vereitelt. Im Übrigen gilt das Statistikgeheimnis ohnehin nicht absolut, was auch die hier nicht einschlägige bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Abgrenzung von Daten, die bei der Verwaltungstätigkeit anfallen und solchen, die statistisch erhoben werden, zeigt (vgl. E. 5.5 hiervor).

6.6 Als Gesamtauslegungsergebnis ergibt sich für die fragliche Liste Folgendes: Der Wortlaut von Art. 14 BStatG ist nicht klar. Die historische, die systematische sowie teleologische Auslegung sprechen i.V.m. Art. 10 Abs. 3 BStatG gegen eine Abstützung auf Art. 14 BStatG als Spezialnorm im Sinne von Art. 4 Bst. a und Bst. b BGÖ für die fragliche Liste. Die Regelung auf Verordnungsstufe im BURV reicht für eine Spezialnorm unbestrittenermassen nicht aus. Somit liegt zumindest für die verlangte Liste keine dem Öffentlichkeitsgesetz vorgehende Spezialnorm vor. Ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ wird von der Vorinstanz nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich, zumal nicht der Zugang zu allen Daten im BUR verlangt wird.

7.

Weiter ist auf das Datenschutzrecht einzugehen.

7.1 Am 1. September 2023 trat das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020 (Datenschutzgesetz, DSG, SR 235.1) in Kraft und löste das aDSG ab. Im Zuge der Totalrevision der Datenschutzgesetzgebung wurde auch die von der Vorinstanz angewandte Bestimmung von Art. 9 BGÖ geändert. Die Norm verweist in Abs. 2 nach der altrechtlichen Fassung (Stand: 19. August 2014) auf Art. 19 aDSG und neu auf Art. 36 DSG. Hängige Beschwerden gegen erstinstanzliche Entscheide, die vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes ergangen sind, werden nach dem

bisherigen Recht beurteilt (Art. 70 DSG). Das neue Datenschutzgesetz trat nach Erlass der angefochtenen Verfügung, während des vorliegenden Beschwerdeverfahrens, in Kraft. Anwendbar ist daher die altrechtliche Verweishnorm von Art. 9 BGÖ (Stand: 19. August 2014; Urteile des BVGer A-535/2022 vom 18. Januar 2024 E. 2.3 und BVGer A-516/2022 vom 12. September 2023 E. 8.2.3; vgl. auch die Übergangsbestimmungen von Art. 23 f. BGÖ, denen mit der betroffenen Änderung vom 25. September 2020 keine spezifische Regelung hinzugefügt wurde). Art. 71 DSG gilt hinsichtlich des Öffentlichkeitsgesetzes und des BStatG nicht, da diese in Bezug auf Daten juristischer Personen bereits angepasst wurden (Anhang 1 Ziff. II 10. und 35., AS 2022 491; vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz vom 15. September 2017, BBl 2017 6941, 7107 f.). Die Anwendung von Art. 71 DSG würde aber ohnehin zum gleichen (intertemporalrechtlichen) Ergebnis führen (vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer A-516/2022 vom 12. September 2023 E. 8.2.3).

7.2 Vorliegend sind somit Art. 9 BGÖ (Stand: 19. August 2014), Art. 1 und Art. 3 Bst. b aDSG (Definition von Personendaten als Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbar juristische Person beziehen) sowie Art. 19 aDSG anwendbar. Demnach ist zu beurteilen, ob der Zugang zu den verlangten Daten zu verweigern ist, weil es sich um Personendaten handelt (Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1^{bis} aDSG) bzw. zum Schutz der Privatsphäre Dritter (Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 6 der Öffentlichkeitsverordnung vom 24. Mai 2006 [VBGÖ, SR 152.31]). Soweit die Vorinstanz sich bezüglich des Datenschutzes auf Art. 10 Abs. 3 BURV abstützt, der auf das aDSG verweist, erübrigen sich Ausführungen hierzu. Nach dem Gesagten bildet Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1^{bis} aDSG das Scharnier zwischen Öffentlichkeitsgesetz und Datenschutzrecht.

7.3 Da sowohl Art. 7 Abs. 2 BGÖ als auch Art. 19 Abs. 1^{bis} aDSG eine Interessenabwägung vorsehen, rechtfertigt es sich die sich gegenüberstehenden öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abzuwägen, ohne die beiden Bestimmungen streng voneinander abzugrenzen (BGE 142 II 324 E. 4.3; Urteil des BVGer A-516/2022 vom 12. September 2023 E. 8.3).

7.4 Zum Schutz von Personendaten sieht Art. 9 BGÖ vor, dass amtliche Dokumente, soweit sie Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren sind (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Ist dies nicht möglich, weil etwa das Zugangsgesuch ausdrücklich die

Zugänglichmachung des gesamten Dokuments betrifft, ist die Frage der Bekanntgabe nach Art. 19 aDSG zu beurteilen (Art. 9 Abs. 2 BGÖ). In diesem Fall kann der Zugang gewährt werden, wenn eine Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 19 Abs. 1 aDSG vorliegt oder wenn die Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 1^{bis} aDSG erfüllt sind. Gemäss dieser Bestimmung dürfen Bundesorgane gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten bekannt geben, wenn diese im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b). Es ist eine Abwägung vorzunehmen zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang zu amtlichen Dokumenten und dem Schutz der Privatsphäre bzw. der informationellen Selbstbestimmung jener Personen, deren Daten im Dokument enthalten sind und zugänglich gemacht werden sollen (BGE 144 II 91 E. 4.5 und BGE 144 II 77 E. 3, Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1.1). Dem Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung kommt dabei zwar per se Gewicht zu, doch ist dieses im Einzelfall unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck des BGÖ zu bestimmen und kann in seiner Bedeutung variieren (Urteile des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 7.2 und A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 8.4.4 f.). Bei der Gewichtung der Interessen der betroffenen Personen sind insbesondere die Art der Daten, die Rolle bzw. Stellung der in Frage stehenden Person sowie die Schwere der Konsequenzen einer Bekanntgabe für die Betroffenen zu berücksichtigen (BGE 142 II 340 E. 4.4; Urteile des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 7.2 und A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.2). Die drohende Beeinträchtigung oder Gefährdung der Interessen hat gewichtig zu sein; sie muss nicht mit Sicherheit eintreten, darf aber auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.4).

7.5 Der Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten darf nur in Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden (Urteil des BVGer A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 9.3). Zu prüfen ist gegebenenfalls, ob in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV), etwa durch Anonymisierung bzw. Einschwärzen oder Teilveröffentlichung, ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt (BGE 142 II 324 E. 3.3). Erweist sich eine Beschränkung als gerechtfertigt, soll die Behörde hierfür die mildeste, das Öffentlichkeitsprinzip am wenigsten beeinträchtigende Form wählen (vgl. BGE 133 II 209 E. 2.3.3).

7.6 Eine Anonymisierung der Personendaten ist hier nicht möglich, da der Beschwerdeführer ausdrücklich Zugang zu einer Liste aller registrierten

Firmen verlangt. Eine Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 19 Abs. 1 aDSG, welche die Offenlegung der betroffenen Informationen vorsehen würde, besteht jedenfalls für die gesamte Liste aller registrierten Firmen mit UID- und NOGA-Codes nicht. Als nächstes ist daher zu prüfen, ob die Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 1^{bis} aDSG erfüllt sind.

7.6.1 Die erste Voraussetzung von Art. 19 Abs. 1^{bis} aDSG – ein Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben – ergibt sich für das Öffentlichkeitsgesetz bereits aus der Definition des "amtlichen Dokuments", das gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen muss (vgl. BGE 144 II 77 E. 5.2).

7.6.2 Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Güterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang zu den amtlichen Dokumenten und den – in erster Linie – privaten Interessen am Schutz der darin enthaltenen Personendaten (BGE 144 II 77 E. 3 und 5.2). Nachfolgend sind daher die im vorliegenden Fall geltend gemachten öffentlichen und privaten Interessen an der Erteilung oder Verweigerung der Auskunft gegeneinander abzuwägen. Weiter ist zu prüfen, ob übermässige öffentliche Interessen die Auskunftserteilung rechtfertigen und ob diese verhältnismässig ist.

7.7 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe es versäumt, unter Beachtung der Vorschriften des Öffentlichkeitsgesetzes darzulegen, ob dem Zugang zu den verlangten Informationen öffentliche oder private Interessen gemäss Art. 7 BGÖ entgegenstünden. Entsprechend bestehe auch vor diesem Hintergrund kein Hindernis, um die entsprechenden Daten herauszugeben.

7.8 Die Vorinstanz entgegnet, dass eine Interessensabwägung gemäss Art. 6 VBGÖ ergeben habe, dass keine der erwähnten Interessen zu Gunsten des Beschwerdeführers vorliege. Eine Zugänglichmachung würde weder besonderen Informationsinteressen der Öffentlichkeit noch dem Schutz spezifischer öffentlicher Interessen dienen. Schlussendlich seien ihr die Hintergründe für die Verwendung der angefragten Daten unbekannt. Die Anfrage ziele auf die Bekanntgabe des ganzen Registers ab, was ganz abgesehen von den massgebenden rechtlichen Bestimmungen auf jeden Fall das Verhältnismässigkeitsprinzip verletzen würde.

7.8.1 Der grundrechtliche Anspruch auf Datenschutz ist in der Bundesverfassung verankert (Art. 13 Abs. 2 BV). Der verfassungsrechtliche Anspruch

auf Achtung der Privatsphäre und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung können jedoch unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV eingeschränkt werden. Dass das Öffentlichkeitsprinzip demgegenüber nicht direkt in der Bundesverfassung verankert ist, ist bei der Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen nicht von entscheidender Bedeutung, würde dieses doch ansonsten weitgehend wirkungslos. Immerhin trägt das Öffentlichkeitsprinzip zur Verwirklichung des Grundrechts auf Informationsfreiheit nach Art. 16 BV bei. Im Konfliktfall ist mithin zwischen dem Recht auf Information und dem Schutz der Personendaten praktische Konkordanz herzustellen (Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1.2). Bei juristischen Personen ist die Schutzbedürftigkeit von Personendaten naturgemäss geringer als bei natürlichen Personen (vgl. Urteil des BVerger A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 9.6.2). Das Schutzinteresse von juristischen Personen wird denn auch in erster Linie durch die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ bezüglich Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen gewahrt (vgl. Urteil des BVerger A-516/2022 vom 12. September 2023 E. 8.6). Diese Ausnahmebestimmung wurde vorliegend jedoch nicht angerufen.

7.8.2 Das Interesse an der Geheimhaltung ist insofern relativiert, als bereits ein Austausch von NOGA-Codes mit ausgewählten Partnern gestützt auf Art. 10 BURV stattfindet. Dieser Austausch wird nach den Ausführungen der Vorinstanz überwiegend durch ein finanzielles Interesse begründet, namentlich dass sie für diese Datenerhebungen keine Abgeltungen zu bezahlen hat (vgl. den Vertrag in Beschwerdebeilage 10). Inwiefern es sich dabei um einen zulässigen Einbezug von Dritten handelt oder ob es hierfür einer formell-gesetzlichen Grundlage bedarf, wie der EDÖB ausführt, kann offen gelassen werden. Fiskalische Interessen stellen zwar ein öffentliches Interesse im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BV dar, sie sind jedoch nur beschränkt hinreichende Motive für die Einschränkung von Grundrechten (vgl. BGE 138 I 378 E. 8.6.1 m.H.). Öffentliche Interessen sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht nur bei den Ausnahmebestimmungen von Art. 7 BGÖ, sondern auch im Rahmen der Interessenabwägung nach Art. 19 Abs. 1^{bis} aDSG zu berücksichtigen (vgl. BGE 144 II 77 E. 5.7). Fiskalische Interessen haben vorliegend jedoch hinter den gewichtigen Interessen der Transparenz zurückzutreten, zumal die Botschaft ausdrücklich ausführt, dass auf einen Adresshandel zu verzichten sei (BBI 1999 373, 421), was dafür spricht, dass die fiskalischen Interessen im Rahmen der Interessenabwägung ein geringes Gewicht haben.

7.8.3 Dem gegenüber steht das Informationsbedürfnis der Bevölkerung (sog. allgemeine Transparenzinteresse; vgl. Urteil des BGer 1C_93/2021 vom 6. Mai 2022 E. 5.3.1) bezüglich der BUR-Daten, was aus online abrufbaren Daten des UID- und Handelsregisters klar hervorgeht (< <https://www.uid.admin.ch> > und < <https://www.zefix.ch> >, zuletzt abgerufen am 2. Februar 2024). Dies folgt auch aus Art. 10 Abs. 3 BStatG sowie Art. 10 BURV und wird durch die Relativierung des Statistikgeheimnisses aufgrund öffentlicher Interessen unterstrichen (vgl. Art. 14 BStatG; vgl. hierzu die Ausführungen in der Botschaft: E. 6.3.2 hiervor).

7.8.4 Zu beurteilen ist der Zugang zu einer Liste aller registrierten Firmen und ihrem UID (falls verfügbar) sowie ihrem NOGA-Code. Der NOGA-Code unterscheidet sich von anderen Daten im BUR, da die wirtschaftlichen Tätigkeiten der registrierten Unternehmen aufgrund deren Handelsregistereinträge und damit mittelbar auch deren wirtschaftliche Tätigkeiten bekannt und mittels Abrufverfahren der Öffentlichkeit ohnehin zugänglich gemacht werden (vgl. E. 6.4.2 hiervor). Es ist nicht ersichtlich, inwiefern bei den Firmen mehr als eine geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenz entstehen könnte (vgl. BVGE 2014/42 E. 7.4.3). Denkbar wäre zwar, dass es sich insbesondere bei der Bekanntgabe des NOGA-Codes und damit mittelbar der wirtschaftlichen Tätigkeit von Firmen (Einzelunternehmen), die nicht im Handelsregister eingetragen sind, anders verhält (vgl. E. 1.3.3 hiervor). In der angefochtenen Verfügung fehlen indessen zum einen Ausführungen dazu, welche konkreten Rückschlüsse die NOGA-Codes zulassen, die nicht ohnehin allgemein bekannt sind. Zum anderen wird auch nicht darauf eingegangen, inwiefern keine UID herausgegeben werden könnten, zumal es sich um sog. nichtsprechende achtstellige Identifikationsnummern handelt (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. a UIDG), d.h. es lassen sich keine personenbezogenen Daten daraus ableiten (vgl. < <https://www.bfs.admin.ch/> > Register > Unternehmensregister > Unternehmens-Identifikationsnummer UID > Informationen für Unternehmen > Häufige Fragen / FAQ, zuletzt besucht am 12. Februar 2024). Die Erwägungen beschränken sich auf allgemeine Ausführungen zur Geheimhaltungspflicht. Auch im Beschwerdeverfahren lässt sich die Vorinstanz diesbezüglich nicht vernehmen. Ohne mit den Verhältnissen bei der Vorinstanz näher vertraut zu sein, ist nicht ohne Weiteres ersichtlich, weshalb eine Offenlegung der Firmen mit UID und NOGA-Codes nicht möglich sein sollte. Der Sachverhalt erweist sich demnach hinsichtlich der entscheidungsrelevanten Frage, welche privaten und öffentlichen Interessen vorliegen und wie diese abzuwägen sind bzw. inwieweit der Zugang zu den betroffenen Daten verhältnismässig wäre, als unzureichend abgeklärt. Damit

zusammenhängend ist auch nicht klar, welche Überlegungen bei der Interessenabwägung und Verhältnismässigkeitsprüfung für die Vorinstanz ausschlaggebend sind.

7.8.5 Soweit die Vorinstanz sodann anführt, dass die Bekanntgabe des Registers unverhältnismässig wäre, so ist ihr dahingehend beizupflichten, dass der Beschwerdeführer ein umfangreiches Gesuch gestellt hat. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist jedoch davon auszugehen, dass das Öffentlichkeitsgesetz solche umfangreichen Begehren grundsätzlich zulässt, sofern sie den Geschäftsgang der Behörde nicht geradezu lahmlegen (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.5). Dies ergibt sich insbesondere aus der durch den Gesetz- bzw. Ordnungsgeber vorgesehenen Möglichkeit einer Fristverlängerung für besonders aufwändige Zugangsgesuche (Art. 12 Abs. 2 BGÖ bzw. Art. 10 Abs. 4 Bst. c BGÖ i.V.m. Art. 10 VBGÖ). Zudem besteht die Möglichkeit, Gebühren zu erheben, sofern die Bearbeitung mehr als acht Stunden Arbeitsaufwand erfordert (Art. 17 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 14 Abs. 1 VBGÖ). Die Behörde setzt der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller mit der Information über die beabsichtigte Gebührenerhebung eine Frist von 10 Tagen, um das Zugangsgesuch zu bestätigen. Bleibt die Bestätigung aus, so gilt das Gesuch als zurückgezogen. Die Behörde weist die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller darauf hin (Art. 16 Abs. 2 VBGÖ).

7.8.6 Zusammengefasst hat die Vorinstanz nicht näher geprüft bzw. dargelegt, welche privaten und öffentlichen Interessen vorliegen bzw. ob das öffentliche Interesse an der Einsicht überwiegt und der Zugang zu den betroffenen Daten sich als verhältnismässig erweisen würde. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt somit als begründet.

8.

8.1 Hebt das Bundesverwaltungsgericht eine Verfügung auf, entscheidet es in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Als reformatorisches Rechtsmittel gestattet die Beschwerde der Rechtsmittelinstanz, über die Kassation hinaus in der Sache selbst abschliessend zu entscheiden, also das streitige Rechtsverhältnis zu regeln. Damit wird prozessökonomisch das Verfahren abgekürzt, indem sich nicht nochmals die Vorinstanz und allenfalls erneut die Rechtsmittelinstanz mit der Sache befassen müssen. Wenn es um Fragen geht, die besondere Sachkenntnis erfordern, oder wenn weitere Tatsachen festzustellen sind, ist es jedoch in

der Regel nicht Sache des Bundesverwaltungsgerichts, als erste Instanz in einem Fachbereich zu entscheiden, in dem ein erheblicher Beurteilungsspielraum der fachkundigeren Vorinstanz zu respektieren ist (vgl. E. 2 hier-
vor).

8.2 Nach dem Gesagten wäre ein Entscheid in der Sache am Platz, wenn die Sache nach Aufhebung der angefochtenen Verfügung als offenkundig spruchreif erschiene. Die Vorinstanz hat sich indessen nicht zu den Auswirkungen der Bekanntgabe der UID und der NOGA-Codes auf die betroffenen juristischen Personen geäußert. Ebenso fehlt eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Aufwand den der Zugang verursachen würde. Aufgrund der Sachnähe ist es Aufgabe der Vorinstanz, diese Beurteilung anhand der relevanten Sachverhaltselemente erstmals vorzunehmen. Die Angelegenheit ist in dieser Hinsicht zur weiteren Prüfung und zu neuem Entscheid zurückzuweisen.

8.3 Aus prozessökonomischen Gründen ist abschliessend darauf einzugehen, ob die Vorinstanz die betroffenen juristischen Personen anzuhören hätte, sofern bzw. insoweit sie den Zugang gewährt.

8.3.1 Da die verlangten Daten vorliegend nicht anonymisiert werden können, ohne dass sie am nötigen Informationsgehalt verliören (vgl. Art. 9 Abs. 1 und 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1^{bis} aDSG), wären die betroffenen juristischen Personen grundsätzlich vor dem definitiven Entscheid über die Gewährung des Zugangs zu konsultieren mit der Gelegenheit zur Stellungnahme innert zehn Tagen (vgl. Art. 11 Abs. 1 BGÖ). Erst danach wäre die vom Gesetz vorgesehene Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Zugangsgewährung und dem Schutz der Privatsphäre der von der Datenbekanntgabe betroffenen juristischen Personen vorzunehmen. Das erwähnte Anhörungsrecht gilt jedoch nicht absolut, sondern steht unter einem Umsetzungsvorbehalt. Allerdings fällt ein Absehen von der Anhörung nur ausnahmsweise in Betracht und bedarf einer entsprechenden Rechtfertigung (BGE 142 II 340 E. 4.6.6 f.; Urteil des BVGer A-1732/2018 vom 26. März 2019 E. 10.1).

Von der Anhörung darf unter zwei Voraussetzungen ausnahmsweise abgesehen werden. Erstens muss die vorläufige Interessenabwägung so klar zugunsten der Veröffentlichung ausfallen, dass nicht ernsthaft damit zu rechnen ist, es gebe noch nicht erkannte private Interessen, die zu einem anderen Ergebnis führen könnten. Und zweitens muss die Durchführung des Konsultationsrechts unverhältnismässig erscheinen, namentlich weil

die Anhörung mit einem übergrossen Aufwand verbunden wäre oder weil sie mit dem Grundzweck des Öffentlichkeitsgesetzes, Transparenz über die Verwaltungstätigkeit zu schaffen, in einen unauflösbaren Konflikt geraten würde (Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 6.3).

8.3.2 Eine Anhörung aller in der Schweiz registrierten Firmen wäre klar unverhältnismässig, weshalb die Vorinstanz davon absehen dürfte, sofern bzw. insoweit die Interessenabwägung zugunsten der Einsicht ausfällt.

8.4 Zusammengefasst ist die Beschwerde gutzuheissen, die Verfügung der Vorinstanz vom 15. September 2022 aufzuheben und die Vorinstanz zu verpflichten, im Sinne der Erwägungen neu zu entscheiden.

9.

Zu befinden bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens.

9.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten zu tragen haben die Vorinstanz sowie beschwerdeführende und unterliegende Bundesbehörden (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Die Rückweisung einer Sache an die Vorinstanz zur neuen Entscheidung mit noch offenem Ausgang des Verfahrens gilt praxisgemäss als vollständiges Obsiegen der Beschwerde führenden Partei (vgl. Urteil des BVGer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 38.2 m.H.). Entsprechend dem Ausgang des Beschwerdeverfahrens gilt der Beschwerdeführer als obsiegend und es sind ihm aus diesem Grund keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Der von ihm in der Höhe von Fr. 1'500.– geleistete Kostenvorschuss ist ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Ebenfalls keine Verfahrenskosten trägt die Vorinstanz.

9.2 Der obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173.320.2]). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (Art. 8 ff. VGKE). Das Gericht setzt die Entschädigung aufgrund der Kostennote oder, sofern keine solche eingereicht wird, der Akten fest (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). Nach dem zu den Kostenfolgen Gesagten ist der Beschwerdeführer als obsiegend zu betrachten und hat Anspruch auf eine

Parteientschädigung. Er hat keine Kostennote eingereicht. In Anbetracht des mutmasslichen Zeitaufwands für das Verfahren erscheint eine Entschädigung von Fr. 1'000.– als angemessen. Dementsprechend ist dieser Betrag dem Beschwerdeführer durch die unterliegende Vorinstanz als Parteientschädigung zu entrichten.

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Verfügung der Vorinstanz vom 15. September 2022 wird aufgehoben und die Angelegenheit wird zur Neu-
beurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Kostenvorschuss in der
Höhe von Fr. 1'500.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechts-
kraft dieses Urteils zurückerstattet.

3.

Die Vorinstanz wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer nach Eintritt der
Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von
Fr. 1'000.– zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz, an das Gene-
ralsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) und an
den EDÖB.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann

Joel Günthardt

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: