Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 50/2015

Urteil vom 2. Dezember 2015

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen, Chaix, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte
A._____ und B._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Bauten und Logistik,
vertreten durch Rechtsanwältin Carole Gehrer Cordey,
Eidgenössisches Finanzdepartement.

Gegenstand
Öffentlichkeitsprinzip, Zugang zu amtlichen Dokumenten,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 9. Dezember 2014.

Sachverhalt:

A.

A.a. Am 16. November 2012 ersuchten die Medienschaffenden A._____ und B._____ (nachfolgend: Gesuchsteller) das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) um Zugang zu Dokumenten über "Controlling-Berichte Auswertung Statistik Beschaffungszahlen 2011 für alle Departemente" gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz des Bundes und baten um elektronische Zustellung der Unterlagen. Mit E-Mail vom 30. Mai 2013 teilte das Bundesamt den beiden Gesuchstellern mit, dass es ihnen Kopien der Unterlagen "Statistik Beschaffungszahlen der Bundesverwaltung, Hinweise zu den Auswertungen 2011", "Auswertungen Beschaffungszahlungen nach Beschaffungskategorien, Auswertungsperiode 1.1.2011 - 31.12.2011 der gesamten Bundesverwaltung, je Departement sowie für die Bundeskanzlei" und "Auswertungen der 40 umsatzstärksten Kreditoren (Lieferfirmen) sowie der Beschaffungskategorien je Departement und für die Bundeskanzlei" zustelle. Für die acht letzten Dokumente wurde ergänzt, dass sie zum Schutz des Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisses der betroffenen Unternehmungen teilweise anonymisiert würden.

A.b. In der Folge reichten die Gesuchsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) ein. Dieser regte beim Bundesamt mit Empfehlung vom 23. Dezember 2013 an, den Zugang zu den acht Listen der jeweils 40 umsatzstärksten Lieferfirmen der Departemente und der Bundeskanzlei in nicht anonymisierter Form und ohne Beschränkung auf die 40 umsatzstärksten Plätze sowie

zu weiteren allenfalls vorhandenen amtlichen Dokumenten im Zusammenhang mit dem Beschaffungscontrolling 2011 zu gewähren und darüber eine entsprechende Verfügung zu treffen.

A.c. Mit Verfügung vom 22. Januar 2014 verweigerte das Bundesamt den Gesuchstellern den Zugang zu den Dokumenten "Liste der 40 umsatzstärksten Kreditoren (Lieferfirmen) des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) in nicht anonymisierter Form sowie ohne Beschränkung auf die ersten 40 Plätze" und "Auffälligkeiten in den Auswertungen der Beschaffungszahlen 2011 des EFD bezüglich der Beschaffungskategorie 15 (Informatik und Telekommunikationsmittel) und 18.2 (IT-Dienstleistungen) ", liess ihnen jedoch eine teilweise anonymisierte Fassung der Dokumente zukommen. Auf das Gesuch um Zugang zu den entsprechenden Dokumenten der Bundeskanzlei und der übrigen sechs Departemente des Bundes trat das Bundesamt nicht ein.

B.
Dagegen erhoben die Gesuchsteller Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Im Verlauf des Verfahrens legte das Bundesamt das Dokument "Auffälligkeiten in den Auswertungen der Beschaffungszahlen 2011 des EFD" ohne Abdeckungen offen. Mit Urteil vom 9. Dezember 2014 schrieb das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde hinsichtlich des letztgenannten Dokuments als gegenstandslos ab. Zugleich hiess das Gericht die Beschwerde teilweise gut und hob die Verfügung des Bundesamts insoweit auf, als dieses auf das Zugangsgesuch zu den Dokumenten "Auffälligkeiten in den Auswertungen der Beschaffungszahlen 2011" der übrigen Departemente des Bundes ausser dem Eidgenössischen Finanzdepartement und der Bundeskanzlei nicht eingetreten war, und wies die Angelegenheit insofern zur materiellen Behandlung an das Bundesamt zurück. Im Übrigen wies es die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat.

C.

C.a. Mit Beschwerde vom 23. Januar 2015 an das Bundesgericht beantragen A._____ und B._____, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aufzuheben, ihnen den Zugang zu den "Controlling-Berichten Auswertung Statistik Beschaffungszahlen 2011", soweit sie das Eidgenössische Finanzdepartement betreffen, uneingeschränkt zu gewähren, insbesondere den Zugang zur Liste der Lieferfirmen dieses Departements in nicht anonymisierter Form und ohne Beschränkung auf die ersten 40 Plätze der umsatzstärksten Zulieferer. Eventuell sei festzustellen, dass der Zugang zu den Einzeldaten ohne Anonymisierungen zu gewähren sei. Zur Begründung wird ausgeführt, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts werde, auch wenn dessen Auffassung insofern nicht geteilt werde, nicht angefochten, soweit damit der Nichteintretensentscheid des Bundesamts betreffend die Listen der jeweils 40 umsatzstärksten Lieferfirmen der anderen Departemente als des Finanzdepartements sowie der Bundeskanzlei geschützt werde. Im Übrigen wird im Wesentlichen ein Verstoss gegen das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes geltend gemacht.

C.b. Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) stellt Antrag auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) schliesst sich diesem Antrag ohne weitere Ausführungen an. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtete auf eine Stellungnahme.

C.c. A._____ und B._____ äusserten sich am 12. Mai 2015 nochmals zur Sache.

D.
Das Bundesgericht hat über die Beschwerde am 2. Dezember 2015 an einer öffentlichen Sitzung beraten.

Erwägungen:

1.

1.1. Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen letztinstanzlichen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts im Zusammenhang mit der Anwendung des Prinzips der Öffentlichkeit der Bundesverwaltung. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG in Verbindung mit Art. 16 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17.

Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3).

1.2. Zu klären ist der für das Bundesgericht massgebliche Streitgegenstand.

1.2.1. Auf ihr Gesuch hin erhielten die Beschwerdeführer im erstinstanzlichen Verfahren vom Bundesamt für Bauten und Logistik im Wesentlichen einzig Zugang zum Dokument des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) "Liste der 40 umsatzstärksten Kreditoren (Lieferfirmen) des EFD, Auswertungsperiode 01.01.2011 bis 31.12.2011", allerdings versehen mit Abdeckungen der Namen der fraglichen Unternehmungen. Nachdem das Bundesamt den Beschwerdeführern im Verlauf des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht das bis dahin ebenfalls umstrittene Dokument "Auffälligkeiten in den Auswertungen der Beschaffungszahlen 2011 des EFD" zugestellt hatte, bildeten vor der Vorinstanz noch zwei Punkte den Streitgegenstand: erstens die "Liste der 40 umsatzstärksten Kreditoren (Lieferfirmen) des EFD, Auswertungsperiode 01.01.2011 bis 31.12.2011" in nicht anonymisierter Fassung sowie ohne Beschränkung auf die ersten 40 Plätze der Reihenfolge und zweitens das Nichteintreten des Bundesamts auf das Gesuch um Zugang zu den Dokumenten über das Beschaffungs-Controlling 2011 der Bundeskanzlei und der übrigen sechs Departemente. Die Vorinstanz hiess die bei ihr erhobene Beschwerde insofern gut, als das Bundesamt auf das Zugangsgesuch hinsichtlich der Dokumente "Auffälligkeiten in den Auswertungen der Beschaffungszahlen 2011" der übrigen sechs Departemente ausser dem Finanzdepartement und der Bundeskanzlei nicht eingetreten war, und wies die Sache insoweit zur materiellen Behandlung an das Bundesamt zurück. Insofern liegt mithin ein Zwischen- und kein Endentscheid vor (dazu hinten E. 1.3). Soweit sich das Zugangsgesuch der Beschwerdeführer auf den unbeschränkten Zugang zu den Listen der Lieferfirmen aller sieben Departemente und der Bundeskanzlei bezog, wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat.

1.2.2. Hinsichtlich des ihnen verweigerten Zugangs zu den fraglichen Dokumenten der Bundeskanzlei sowie der übrigen sechs Departemente ausser des Finanzdepartements fechten die Beschwerdeführer das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ausdrücklich nicht mehr an. Streitgegenstand bildet vor Bundesgericht demnach einzig noch der unbeschränkte Zugang zur Liste der Kreditoren (Lieferfirmen) des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) für das Jahr 2011, d.h. ohne Abdeckungen der Firmennamen und ohne Beschränkung auf die 40 umsatzstärksten Lieferfirmen.

1.2.3. Vor den Vorinstanzen hatten die Beschwerdeführer noch nicht verlangt, dass ihnen der Zugang zu den Einzeldaten (und nicht nur auf die Listenangaben) ohne Anonymisierungen zu gewähren sei. Im Unterschied dazu stellen sie nunmehr vor dem Bundesgericht ein entsprechendes Eventualbegehren. Es kann hier offen bleiben, ob damit einzig die fraglichen Daten des Finanzdepartements oder aller Departemente sowie der Bundeskanzlei gemeint sind, was unklar erscheint. Jedenfalls handelt es sich bei diesem Eventualantrag um eine unzulässige Erweiterung des Streitgegenstandes bzw. um ein unzulässiges neues Begehren im Sinne von Art. 99 Abs. 2 BGG, weshalb darauf so oder so nicht eingetreten werden kann.

1.3. Nach Art. 90 BGG ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich nur zulässig gegen Endentscheide, d.h. gegen Entscheide, die das Verfahren abschliessen. Zwischenentscheide sind nur ausnahmsweise anfechtbar (vgl. Art. 91-93 BGG). Rückweisungsentscheide, mit denen eine Sache zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen wird, sind Zwischenentscheide, die lediglich dann beim Bundesgericht angefochten werden können, wenn der unteren Instanz, an die zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung nur noch der Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient (vgl. BGE 138 I 143 E. 2.1 S. 148 mit Hinweis). Beim vorinstanzlichen Urteil handelt es sich teilweise um einen Rückweisungsentscheid (vgl. E. 1.2.1), der insoweit aber nicht angefochten wird. Zum hier noch fraglichen Streitgegenstand (vgl. E. 1.2.2) äussert sich das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts hingegen abschliessend, weshalb es insofern einen beim Bundesgericht anfechtbaren Endentscheid darstellt.

1.4. Die Beschwerdeführer sind als die ursprünglich um uneingeschränkten Zugang zu staatlichen Dokumenten ersuchenden Personen sowie als direkte Adressaten des angefochtenen Entscheids gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert.

1.5. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG).

1.6. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), behandelt jedoch nur entsprechend begründete Rügen. Mit der Beschwerde an das Bundesgericht kann, von hier nicht interessierenden Möglichkeiten abgesehen, nur die Verletzung von Bundesrecht geltend gemacht werden (vgl. Art. 95 lit. a BGG). Insofern prüft das Bundesgericht den angefochtenen Entscheid frei. Gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt.

2.

2.1. Gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Nach der Rechtsprechung besteht darauf ein subjektiver, individuell gerichtlich durchsetzbarer Anspruch (BGE 133 II 209 E. 2.1 S. 212; vgl. sodann BGE 136 II 399 E. 2.1 S. 401; VPB 2013 Nr. 2 S. 16; GABOR P. BLECHTA, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz Öffentlichkeitsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl., 2014, Art. 1 BGÖ N. 20 ff.). Dieses Recht gilt namentlich im Bereich der Bundesverwaltung (Art. 2 Abs 1 lit. a BGÖ) und erstreckt sich auf die amtlichen Dokumente, d.h. auf alle Informationen, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sind, sich im Besitz einer Behörde befinden, von der sie stammen oder der sie mitgeteilt worden sind, und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, oder die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können (Art. 5 BGÖ). Ist allerdings ein amtliches Dokument in einem Publikationsorgan oder auf einer Internetseite des Bundes veröffentlicht, so gilt der Anspruch nach Art. 6 Abs. 1 und 2 BGÖ für jedermann als erfüllt (Art. 6 Abs. 3 BGÖ). Sodann
dürfen amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid getroffen ist, für den sie die Grundlage darstellen (Art. 8 Abs. 2 BGÖ). Vorbehalten bleiben Spezialnormen anderer Bundesgesetze, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu solchen Informationen vorsehen (Art. 4 BGÖ; dazu E. 3 und 4). Gewisse Ausnahmen und Beschränkungen kennt sodann auch das Öffentlichkeitsgesetz selbst (vgl. insbesondere Art. 7, 9 und 11 BGÖ; dazu E. 5).

2.2. Mit dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes am 1. Juli 2006 wurde der Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit (”Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt”) zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips (”Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt”) umgekehrt (BGE 133 II 209 E. 2.1 S. 212 mit Literaturhinweisen). Der Öffentlichkeitsgrundsatz dient der Transparenz der Verwaltung und soll das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern; er bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidfindungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden (Art. 1 BGÖ; GABOR P. BLECHTA, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], a.a.O., Art. 1 BGÖ N. 4 ff.; STEPHAN C. BRUNNER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, 2008, Art. 1 N. 5 ff.; BGE 133 II 209 E. 2.3.1 S. 213 mit weiteren Literaturhinweisen). Das Transparenzgebot trägt zudem bei zur Verwirklichung der Informationsfreiheit (Art. 16 BV) sowie zur Verwaltungsmodernisierung (STEPHAN C. BRUNNER/LUZIUS MADER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], a.a.O., Einleitung Rz. 8 f.). Es bildet bis zu einem gewissen Grad das Gegenstück zur
verfassungsrechtlichen Pflicht des Bundesrates nach Art. 180 Abs. 2 BV zu rechtzeitiger und umfassender Information der Öffentlichkeit über seine Tätigkeit, soweit dem nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (vgl. STEPHAN C. BRUNNER, Persönlichkeitsschutz bei der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen: Ein Leitfaden, in: ZBl 111/2010 S. 602). Soweit wie hier die Medien Zugang zu behördlichen Informationen suchen, um sie später zu verarbeiten und zu verbreiten, dient das Transparenzgebot schliesslich zumindest indirekt auch der Verwirklichung der Medienfreiheit (Art. 17 BV; vgl. dazu auch Art. 10 Abs. 4 lit. a BGÖ).

2.3. Im vorliegenden Fall ist vor Bundesgericht nicht mehr umstritten, dass es bei den vom Streitgegenstand erfassten Informationen um den Zugang zu amtlichen Dokumenten der Bundesverwaltung geht, auf den grund-

sätzlich ein Anspruch gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz besteht. Strittig ist einzig, ob dieser Anspruch in doppeltem Sinne eingeschränkt werden durfte, nämlich erstens durch die Anonymisierung der Lieferfirmen des Eidgenössischen Finanzdepartements des Jahres 2011 und zweitens durch die Beschränkung der Auskunft auf die 40 umsatzstärksten dieser Unternehmungen. Entscheidend ist dafür das Verhältnis des grundsätzlichen Transparenzgebots zu den allfälligen Ausnahmevorbehalten.

2.4. Das Verhältnis des allgemeinen Transparenzgebots gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz zu besonderen Vertraulichkeitsregeln in anderen Bundesgesetzen oder im Öffentlichkeitsgesetz selbst lässt sich nicht generell festlegen, sondern ist von Fall zu Fall zu ermitteln. Entscheidend ist dafür der Sinngehalt der divergierenden Normen, für den wiederum wesentlich auf deren Zweck zurückzugreifen ist. In diesem Sinne ist das allgemeine öffentliche Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung dem Schutzzweck der Spezialnorm gegenüberzustellen. Das 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 (vgl. VPB 2013 Nr. 2 S. 14; BRUNNER, a.a.O., in: ZBl 111/2010 S. 605 f.; BLECHTA, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], a.a.O., Art. 1 BGÖ N. 3; BERTIL COTTIER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], a.a.O., Art. 4 N. 12; CHRISTA STAMM-PFISTER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], a.a.O., Art. 4 BGÖ N. 9). Umgekehrt geht etwa das medizinische Geheimnis grundsätzlich dem Öffentlichkeitsgebot vor, soweit nicht ausnahmsweise öffentliche Interessen den Schutz der Privatsphäre der betroffenen Drittpersonen überwiegen (vgl. Art. 7 Abs. 2 BGÖ; COTTIER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], a.a.O., Art. 4 N. 9). Ob und inwieweit einer Rechtsnorm als lex specialis Vorrang zukommt, muss demnach im Einzelfall auf dem Weg der Auslegung bestimmt werden (COTTIER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], a.a.O., Art. 4 N. 10; S TAMM-PFISTER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], a.a.O., Art. 4 BGÖ N. 2; VPB 2013 Nr. 2 S. 14 f.). 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 (vgl. BRUNNER, a.a.O., in: ZBl 111/2010 S. 620 ff.).

2.5. Das Bundesverwaltungsgericht prüfte, ob in Anwendung von Art. 4 BGÖ Spezialbestimmungen anderer Bundesgesetze die Anonymisierung der Namen der Lieferfirmen auf dem streitigen Dokument verlangen bzw. in diesem Sinne dem unbeschränkten Zugang entgegenstehen. Es verneinte dafür eine Grundlage im Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1), stützte die strittigen Abdeckungen aber auf das Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BStatG; SR 431.01). Weitere mögliche Grundlagen für die strittigen Anonymisierungen prüfte die Vorinstanz nicht mehr. Das Bundesamt beruft sich insofern weiterhin auch auf das Beschaffungsrecht. Was die Beschränkung der fraglichen Liste auf 40 Unternehmungen betrifft, sehen die Vorinstanzen die Grundlage dafür in Art. 5 Abs. 2 BGÖ e contrario, weil es sich nach ihrer Auffassung bei einer erweiterten Liste nicht mehr um ein vom Transparenzgebot erfasstes amtliches Dokument handle, da dafür ein aufwändiger Erstellungsvorgang erforderlich sei. Die Beschwerdeführer verneinen in beiderlei Hinsicht die Zulässigkeit einer Abweichung vom gesetzlichen Öffentlichkeitsprinzip.

2.6. Angesichts der Vorgehensweise der Vorinstanz ist hier ebenfalls zunächst zu prüfen, ob das Beschaffungsrecht des Bundes oder das Bundesstatistikgesetz eine spezialgesetzliche Grundlage für eine Ausnahme vom Transparenzgebot im Sinne von Art. 4 BGÖ darstellen und die strittigen Anonymisierungen zu rechtfertigen vermögen. Erst im Anschluss daran ist insofern gegebenenfalls auf die weiteren möglichen Ausnahmetatbestände des Öffentlichkeitsgesetzes selbst einzugehen. Abschliessend ist die Zulässigkeit der Beschränkung der fraglichen Liste auf die 40 umsatzstärksten Unternehmungen zu prüfen.

3.

3.1. Nach Art. 8 Abs. 1 lit d BöB ist bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen unter anderem der Grundsatz zu beachten, dass der vertrauliche Charakter sämtlicher vom Anbieter gemachten Angaben gewahrt bleibt. Vorbehalten sind die nach der Zuschlagserteilung zu publizierenden Mitteilungen. Dazu zählen die Ausschreibung

und der Zuschlag sowie die Wettbewerbsergebnisse (Art. 24 Abs. 2 BöB in Verbindung mit Art. 28 und 57 der Verordnung vom 11 Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen [VöB; SR 172.056.11]). Gemäss Art. 23 Abs. 2 und 3 BöB sind überdies den nicht berücksichtigten Anbietenden auf Gesuch hin umgehend insbesondere der Name des berücksichtigten Anbieters bekanntzugeben, ausser diese Information verstosse gegen Bundesrecht oder öffentliche Interessen oder beeinträchtigte berechtigte wirtschaftliche Interessen der Anbieter oder verletze den lauteren Wettbewerb unter ihnen.

3.2. Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen ist allerdings nicht auf alle Vergaben anwendbar. Davon ausgenommen sind insbesondere bestimmte Organisationseinheiten, bestimmte Aufträge und Angebote (vgl. Art. 2, 2b, 3 Abs. 1 und 4 BöB) sowie Submissionen, die den erforderlichen Schwellenwert nicht erreichen (vgl. Art. 6 BöB). Es ist umstritten, ob das beschaffungsrechtliche Vertraulichkeitsgebot nach Art. 8 Abs. 1 lit. d BöB für alle Vergaben gilt oder ob es auf die Beschaffungen beschränkt ist, die dem Anwendungsbereich des Bundesgesetzes unterstehen, bzw. wieweit es sich auch auf die anderen Vergabeverfahren erstreckt. Wie es sich damit verhält, kann jedoch offen bleiben. Die gesetzlich vorgeschriebene Vertraulichkeit gilt nämlich unter Vorbehalt spezieller Ausnahmegründe nur während des Vergabeverfahrens. Dadurch sollen mögliche Verzerrungen bis zum Vergabeentscheid verhindert werden (VPB 2013 Nr. 2 S. 15 f.; vgl. auch GALLI/MOSER/LANG/STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013, S. 304, Rz. 693; ETIENNE POLTIER, Droit des marchés publics, 2014, S. 251, Rz. 393). Nach diesem Zeitpunkt gilt die Vertraulichkeit grundsätzlich nur noch in beschränktem Umfang, was dem ausdrücklichen
Gesetzeszweck entspricht, das Vergabeverfahren im Wesentlichen transparent zu gestalten (vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. a BöB; zum beschaffungsrechtlichen Transparenzgebot auch BGE 125 II 86 E. 7c S. 100; POLTIER, a.a.O., S. 161 ff., Rz. 259 ff.). Bestimmte Angaben wie Ausschreibung und Zuschlag sind sogar zwingend zu veröffentlichen (vgl. Art. 24 BöB in Verbindung mit Art. 8 und 28 VöB; vgl. namentlich die Angaben auf www.simap.ch). Soweit insbesondere der Name bekanntzugeben ist, besteht nur im Rahmen von Art. 23 Abs. 3 BöB allenfalls eine gesetzliche Grundlage für eine Geheimhaltung desselben nach Abschluss des Verfahrens.

3.3. Es kann sich allenfalls fragen, ob Art. 6 Abs. 3 BGÖ einer erneuten Publikation von Informationen entgegen steht, die bereits aufgrund des Beschaffungsrechts veröffentlicht wurden. Nach dieser Bestimmung gilt der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten als erfüllt, wenn ein solches in einem Publikationsorgan oder auf einer Internetseite des Bundes veröffentlicht ist. Die Botschaft des Bundesrates (vgl. BBl 2003 1963) sah diese Regel noch nicht vor; die Bestimmung wurde vielmehr erst in der Bundesversammlung ins Gesetz eingefügt. Ihre genaue Tragweite kann jedoch offen bleiben. So oder so geht es hier nicht um die Publikation eines bereits publizierten identischen Dokuments aus dem Submissionsverfahren, sondern um eine neue Aufstellung entsprechender Daten, die überdies auch nicht alle als solche schon veröffentlicht worden sind. Immerhin lässt sich aus Art. 6 Abs. 3 BGÖ sinngemäss ableiten, dass einem allfälligen Geheimhaltungsvorbehalt für Informationen des Bundes, welche dieser schon selbst öffentlich zugänglich gemacht hat, nicht dieselbe Bedeutung zukommen kann wie für bisher geheim gebliebene Dokumente.

3.4. Im vorliegenden Fall richtet sich das Gesuch der Beschwerdeführer, soweit es hier noch strittig ist, einzig auf die Namen der Lieferfirmen im Zusammenhang mit dem Gesamt- und den groben Teilbeträgen der jeweils vom Eidgenössischen Finanzdepartement vergebenen Aufträge für das Jahr 2011. Die Vergabeverfahren sind abgeschlossen und die nötigen Entscheide gefällt (vgl. dazu Art. 8 Abs. 2 BGÖ). Die Publikation der Namen der fraglichen Unternehmungen verstösst nicht gegen öffentliche Interessen. Insbesondere werden keine entsprechenden Geheimhaltungsinteressen, etwa aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, geltend gemacht (vgl. Art. 7 Abs. 1 lit. c BGÖ), zumal sich aus der fraglichen Liste keine massgeblichen Rückschlüsse auf allfällige Sicherheitslücken ziehen lassen. Was die vom Bundesamt angerufene Gefahr von künftigen Submissionsabsprachen zwischen möglichen Bewerbern betrifft, so besteht diese ohnehin auch ohne Veröffentlichung auf der hier umstrittenen Liste, und zwar unabhängig davon, wieweit allenfalls die beschaffungsrechtliche Publikationspflicht greift. Inwiefern das Risiko durch die hier fraglichen Angaben massgeblich vergrössert werden sollte, ist nicht erkennbar.

3.5. Für die Frage, welche berechtigten wirtschaftlichen Interessen der Lieferfirmen gegen eine Veröffentlichung der Namen sprechen könnten, ist konkret auf die in der umstrittenen Liste enthaltenen Informationen

abzustellen.

3.5.1. Weder lässt sich dieser Liste entnehmen, wie viele Aufträge dem Beschaffungsrecht unterstanden oder jeweils nach welchem Verfahren vergeben wurden, noch um wie viele Aufträge es sich pro Unternehmung handelt. Es geht aus ihr ebenfalls nicht hervor, welchen Betrag der einzelne Zuschlagspreis einer Vergabe erreichte noch welcher Anteil eines Auftrages auf das Jahr 2011 verfiel, ob also der gesamte Auftrag oder nur ein Anteil und gegebenenfalls welcher Anteil im fraglichen Jahr abgewickelt wurde. Die Liste sagt insofern nicht mehr aus, als wer im Jahr 2011 für welche Gesamt- und groben Teilsummen vom Finanzdepartement und seinen grössten Untereinheiten Zahlungen für erbrachte Leistungen erhalten hat.

3.5.2. Was das Bundesamt dagegen einwendet, überzeugt nicht. Zwar trifft es zu, dass sich aus der strittigen Liste der Geschäftsumsatz einer Unternehmung im Verhältnis zum Eidgenössischen Finanzdepartement (wenn auch nicht zum Bund als Ganzem) pro Jahr ableiten lässt. Diese Information erscheint aber unverfänglich, und es ist nicht ersichtlich, was daran nachteilig sein sollte. Genauso wenig ist nachvollziehbar, dass sich allein aus den fraglichen Angaben der Anteil des Geschäfts mit dem Departement und schon gar nicht mit dem Bund am Gesamtvolumen einer Unternehmung ableiten lässt. Dasselbe gilt für den Grad der Abhängigkeit einer Unternehmung vom Gemeinwesen, stellt das Eidgenössische Finanzdepartement doch nur einen vieler möglicher öffentlich-rechtlicher Kunden (wie insbes. die übrigen Departement des Bundes, die Kantone und die Gemeinden) dar. Ebenfalls nicht ersichtlich ist, wie die Informationen geeignet sein könnten, den eventuellen Aktienkurs eines Unternehmens nachteilig zu beeinflussen oder Rückschlüsse über die Kundenstruktur zu ermöglichen, wird doch nur über einen Kunden, nämlich das Eidgenössische Finanzdepartement, Aufschluss erteilt. Verborgen bleibt sodann, wie aus dem jährlichen Gesamtumsatz eines Einzelkunden
Folgerungen auf die Preis- oder Rabattpolitik einer Unternehmung oder die ordnungsgemässe oder nicht erfolgreiche Auftragserfüllung gezogen werden können sollten. Für die Entwicklung von Konkurrenzstrategien wie Dumpingangeboten durch andere Unternehmungen taugt die streitige Liste ebenfalls nicht; einerseits sind die darin enthaltenen Informationen viel zu allgemein, um verbindliche Rückschlüsse zuzulassen, und andererseits gründen detailliertere Angaben, die allenfalls gewisse Folgerungen für Geschäftsstrategien ermöglichen könnten, auf dem Beschaffungsrecht und sind deswegen ohnehin schon bekannt. Schliesslich wurde auf die Untauglichkeit des Arguments der eventuellen Gefahr von Submissions- oder Preisabsprachen schon hingewiesen (vgl. E. 3.4). Dass berechtigte private Interessen den umstrittenen Angaben entgegenstehen sollten, ist mithin nicht nachvollziehbar.

3.6. Demgegenüber besteht ein massgebliches öffentliches Interesse an der Kenntnis der Vertragspartner des Finanzdepartements des Bundes und der grundsätzlichen Grössenordnung ihrer Vertragsbeziehungen. Das gilt schon allgemein mit Blick auf das Transparenzgebot des Öffentlichkeitsgesetzes (vgl. BRUNNER, a.a.O., in: ZBl 111/2010 S. 616). Hinzu kommen im vorliegenden Zusammenhang der Öffentlichkeit bekannt gewordene mögliche Unregelmässigkeiten in der fraglichen Zeitperiode bei der Abwicklung gewisser Geschäfte des Bundes, insbesondere aus dem Informatikbereich, die zu entsprechenden politischen Diskussionen geführt haben und die für die Öffentlichkeit und deren politische Bewältigung bzw. die demokratische Kontrolle der Bundesverwaltung selbst dann von besonderer Bedeutung sind, wenn sich wie hier keine Rückschlüsse auf fehlbare Unternehmungen ziehen lassen. Für das öffentlichrechtliche Transparenzgebot sind einzig mögliche Folgerungen für die Verwaltungstätigkeit der Behörden massgeblich. Welche sonstigen Schlüsse die Beschwerdeführer insofern allenfalls daraus ziehen, unterliegt anderen Rechtsregeln und spielt für die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips keine Rolle.

3.7. Das Beschaffungsrecht des Bund könnte demnach nur dann einer Veröffentlichung der Namen auf der fraglichen Liste des Finanzdepartements entgegenstehen, wenn sich ein solcher Vorbehalt aus dem übrigen Bundesrecht ergibt (vgl. Art. 23 Abs. 3 lit. a BöB). Das ist aber ohnehin bereits auf der Grundlage des Öffentlichkeitsgesetzes zu prüfen (vgl. vorne E. 2.4 und 2.5).

4.

4.1. Die Vorinstanz stützt ihren Entscheid hinsichtlich der strittigen Anonymisierung der Namen der Liefer-

firmen auf das Bundesstatistikgesetz.

4.2. Das Bundesstatistikgesetz bezweckt unter anderem, dem Bund die statistischen Grundlagen bereitzustellen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt, unter gleichzeitiger Sicherstellung des Datenschutzes (Art. 1 lit. a und e BStatG). Nach Art. 2 Abs. 1 lit. a BStatG gilt das Bundesstatistikgesetz namentlich für alle statistischen Arbeiten, die der Bundesrat anordnet. Gemäss Art. 14 BStatG dürfen zu statistischen Zwecken erhobene oder weitergegebene Daten nicht zu anderen Zwecken verwendet werden, ausser wenn ein Bundesgesetz eine andere Verwendung ausdrücklich anordnet oder der Betroffene einer solchen schriftlich zustimmt (Abs. 1); die mit statistischen Arbeiten betrauten Personen müssen alle Daten über einzelne natürliche und juristische Personen geheim halten, die sie bei ihrer Arbeit wahrgenommen haben (Abs. 2). Nach Art. 18 BStatG sind die wichtigsten statistischen Ergebnisse und Grundlagen in benutzergerechter Form zu veröffentlichen (Abs. 1); unter Vorbehalt einer gesetzlich vorgeschriebenen Veröffentlichung sollen die Ergebnisse jedoch keine Rückschlüsse auf die Verhältnisse einzelner natürlicher oder juristischer Personen erlauben, welche die betroffene Person nicht selbst schon allgemein zugänglich gemacht hat
(Abs. 3). Gemäss Art. 19 Abs. 2 lit. a BStatG dürfen die Statistikproduzenten des Bundes Personendaten für nicht personenbezogene Zwecke, insbesondere für Forschung, Planung und Statistik, Forschungs- und Statistikstellen des Bundes sowie Dritten unter anderem nur dann bekannt geben, wenn die Daten anonymisiert werden, sobald es der Zweck des Bearbeitens erlaubt.

4.3. Die Statistik zu den Beschaffungszahlungen im Finanzdepartement beruht auf einem Beschluss des Bundesrates vom 17. Januar 2007, wonach im Finanzdepartement ein Pilotprojekt für ein strategisches Beschaffungs-Controlling entwickelt und eine zentrale Beschaffungsstatistik aufgebaut werden soll. Die Vorinstanz schliesst daraus, dass es sich um eine vom Bundesrat angeordnete Statistik handle, die dem Bundesstatistikgesetz unterstehe. Die hier fraglichen Daten wurden allerdings ursprünglich nicht zu statistischen Zwecken erhoben, sondern sind beim Bezug, der Rechnungsstellung und der Bezahlung von Leistungen angefallen. Die Daten wurden in der Buchhaltung erfasst und von dort aus für die Statistik über die Beschaffungszahlungen weiterverwendet. Sie sollen nun dem Aufbau und der Sicherung eines effizienten Beschaffungs-Controllings dienen. Es erscheint zwar nicht ausgeschlossen, dass auch Daten, die für Verwaltungszwecke erhoben wurden und nachträglich für statistische Zwecke verwendet werden, dem Statistikgeheimnis unterstehen (vgl. BBl 1972 I 373, S. 426). Bei der Prüfung dieser Frage ist jedoch zu berücksichtigen, dass sie ursprünglich einem anderen Zweck dienten, dem unter Umständen bei der Frage, wieweit die Daten vertraulich
zu behandeln sind, der Vorrang zukommen kann.

4.4. Das Statistikgeheimnis nach Art. 14 und 18 Abs. 3 BStatG dient dazu, dass für statistische Zwecke erhobene Daten einzig hierfür und nicht für andere Zwecke, wie etwa solche aufsichtsrechtlicher oder fiskalischer Art, benützt oder zweckentfremdet werden (Urs MAURER-LAMBROU/SIMON KUNZ, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], a.a.O., Art. 22 DSG N. 12). 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 lit. e BStatG sowie Art. 14 Abs. 2 in Verbindung mit 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 wie hier 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 7-9 BGÖ). Nicht nur könnte das Transparenzgebot des Öffentlichkeitsgesetzes ansonsten relativ einfach unterlaufen werden, indem bei der Verwaltungstätigkeit anfallende Daten zusätzlich einer statistischen Erfassung zugeführt würden; sondern die statistischen Daten haben vorliegend gar keine andere Funktion als die Optimierung der Verwaltungstätigkeit. Was dabei die Tragweite von Art. 19 Abs. 2 BStatG betrifft, so kann hier die entsprechende Vertraulichkeitsregel nicht weiter gehen als diejenige des insoweit spezielleren Beschaffungsrechts, fielen die

fraglichen Daten doch im Zusammenhang mit der Vergabe von Aufträgen durch das Finanzdepartement an. Soweit das Beschaffungsrecht die Vertraulichkeit nicht vorschreibt, sondern im Gegenteil die Veröffentlichung von Namen der Anbieter bzw. Lieferfirmen erlaubt, hat das allgemeine Statistikgeheimnis zurückzustehen. Ansonsten kämen auch die Transparenzvorschriften des Beschaffungsrechts unter
Umständen nicht zum Tragen (vgl. vorne E. 3).

4.5. Die strittigen Abdeckungen auf der fraglichen Liste des Finanzdepartements können sich demnach auch nicht auf das Bundesstatistikgesetz stützen.

5.

5.1. Gibt es keine gesetzlichen Spezialbestimmungen, die gemäss Art. 4 BGÖ von vornherein dem Öffentlichkeitsgesetz vorgehen und den Zugang zu den strittigen Daten beschränken, sind die im Öffentlichkeitsgesetz selbst vorgesehenen Ausnahmen zu prüfen.

5.2. Nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ sind amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Unter Anonymisierung ist jede Massnahme zu verstehen, die bewirkt, dass die Identität der betroffenen Personen nicht mehr oder nur noch mit ausserordentlichem Aufwand festgestellt werden kann (vgl. BBl 1988 II 413, S. 473).

5.2.1. Der im Öffentlichkeitsgesetz verwendete Begriff der Personendaten deckt sich mit der Definition in Art. 3 DSG (ISABELLE HÄNER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], a.a.O., Art. 9 BGÖ N. 1; VPB 2013 Nr. 2 S. 16). Als solche gelten alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche oder juristische Person beziehen (Art. 3 lit. a in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 DSG). Die von den Beschwerdeführern verlangten Angaben beziehen sich auf Unternehmungen und damit auf bestimmbare juristische Personen. Es handelt sich mithin um amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten.

5.2.2. Art. 9 Abs. 1 BGÖ enthält lediglich eine grundsätzliche Verpflichtung der Behörde zur Anonymisierung. Diese ist nur nach Möglichkeit verbindlich. Erforderlich ist daher eine Abwägung der im Spiel stehenden Interessen bzw. eine Prüfung der Verhältnismässigkeit der vorzunehmenden Anonymisierungen (AMMANN/LANG, Öffentlichkeitsgesetz und Datenschutz, in: Passadelis/Rosenthal/Thür (Hrsg.), Datenschutzrecht, 2015, S. 920; ALEXANDRE FLÜCKIGER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], a.a.O., Art. 9 N. 20 ff.; HÄNER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], a.a.O., Art. 9 N. 3 f.; MARKUS SCHEFER, Öffentlichkeit und Geheimhaltung in der Verwaltung, in: Epiney/Hobi (Hrsg.), Die Revision des Datenschutzgesetzes, 2009, S. 87). Von einer solchen kann insbesondere abgewichen werden, wenn das Gesuch gerade die Offenlegung von Personendaten bezweckt oder die nötigen Abdeckungen einen unverhältnismässigen Aufwand erfordern (BBl 2003 2016). Ist eine Anonymisierung nicht möglich, muss das Zugangsgesuch nach Art. 19 DSG beurteilt werden (Art. 9 Abs. 2 BGÖ). Danach dürfen Personendaten insbesondere bekannt gegeben werden bei Einwilligung der betroffenen Person (Art. 19 Abs. 1 lit. b DSG) oder wenn sich das Gesuch auf Name, Vorname, Adresse und Geburtsdatum einer
Person beschränkt (Art. 19 Abs. 2 DSG). Weiter dürfen gemäss Art. 19 Abs. 1bis DSG Bundesorgane im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten auch dann veröffentlichen, wenn die betreffenden Angaben im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (dazu BRUNNER, a.a.O., in: ZBl 111/2010 S. 611 f.; JENNIFER EHRENSPERGER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], a.a.O., Art. 19 DSG N. 32 ff.; YVONNE JÖHRI, in: David Rosenthal/Yvonne Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, 2008, Art. 19 Abs. 1bis N. 36; CLAUDIA MUND, in: Baeriswyl/Pärli [Hrsg.], Datenschutzgesetz [DSG], Handkommentar, 2015, Art. 19 N. 29 ff.).

5.2.3. Auf das Verhältnis von Art. 19 Abs. 1 und 2 zu Abs. 1bis DSG braucht hier nicht weiter eingegangen zu werden. Im vorliegenden Fall geht es gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz um die Publikation der Namen der Unternehmungen, die im Jahr 2011 Leistungen für das Eidgenössische Finanzdepartement erbracht haben. Es handelt sich mithin um einen Anwendungsfall von Art. 19 Abs. 1bis DSG. Die entsprechenden Per-

sonendaten stehen im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Wie bereits vorne in E. 3.4 ausgeführt, erscheinen die privaten Interessen an einer Anonymisierung gering. Die Liste gibt nebst der Art der Leistung (unterteilt in eher allgemeine Kategorien) nur den Gesamt- und grobe Teilbeträge des Jahres 2011 pro Unternehmung für alle grösseren Organisationseinheiten des Finanzdepartements sowie das Total für dieses selbst wieder. Weiteres lässt sich daraus nicht ableiten. Mit Blick auf das Transparenzgebot des Öffentlichkeitsgesetzes und angesichts der bekannt gewordenen möglichen Unregelmässigkeiten besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an den fraglichen Kennzahlen unter Einschluss der Kenntnis der Vertragspartner des Finanzdepartements des Bundes. Das öffentliche Interesse an der Veröffentlichung der
Namen der fraglichen Unternehmungen im Zusammenhang mit den ihnen vom Bund im Jahr 2011 geleisteten Zahlungen überwiegt die eventuell entgegen stehenden, namentlich privaten, Interessen. Die Voraussetzungen einer Bekanntgabe nach Art. 19 Abs. 1bis DSG sind demnach erfüllt.

5.3. Demgegenüber kann gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgehoben oder verweigert werden, wenn Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden könnten. Dem Begriff der Geschäftsgeheimnisse werden etwa alle Informationen zugewiesen, die ein Unternehmer als Geheimnisherr berechtigterweise geheim halten möchte bzw., etwas konkreter, die zu einer Beeinträchtigung des geschäftlichen Erfolgs des Unternehmens bzw. zu einer Verfälschung des Wettbewerbs führen könnten, wenn sie Konkurrenzunternehmen bekannt würden (vgl. BBl 2003 2011 f.; BERTIL COTTIER/RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], a.a.O., Art. 7 N. 41 ff.; ISABELLE HÄNER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], a.a.O., Art. 7 BGÖ, N. 32 ff.). Selbst wenn der Geheimnisbegriff in diesem Zusammenhang weit verstanden wird, ist hier jedoch, wie bereits dargelegt, nicht ersichtlich, inwiefern die Publikation der vom Eidgenössischen Finanzdepartement in einem Jahr geleisteten Geldsummen als Gesamt- oder grobe Teilbeträge nach der Art der Leistung sowie nach den grössten Organisationseinheiten Rückschlüsse auf irgendwie geartete Geschäftsgeheimnisse einer Unternehmung zulassen könnten. Die entsprechenden
Vorbehalte des Bundesamtes sind weder belegt noch nachvollziehbar.

6.

6.1. Nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen (vgl. BBl 2003 2005). Der entsprechende Schutz der Privatsphäre entspricht demjenigen von Art. 8 EMRK bzw. Art. 13 BV sowie von Art. 28 ZGB (vgl. VPB 2013 Nr. 2 S. 18 f.). Berührt ist hier insbesondere die informationelle Selbstbestimmung gemäss Art. 13 Abs. 2 BV (vgl. etwa BRUNNER, a.a.O., in: ZBl 111/2010 S. 606 ff.; BERTIL COTTIER/RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], a.a.O., Art. 7 N. 59 ff.; HÄNER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], a.a.O., Art. 7 BGÖ N. 50 ff.). Auch nach Art. 19 Abs. 1bis DSG ist die Publikation von amtlichen Dokumenten, die Personendaten Dritter enthalten, vom Gesetz nicht ausgeschlossen, sondern ausdrücklich dann zugelassen, wenn die fraglichen Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Das dem Transparenzgebot entsprechende öffentliche Interesse an der Zugangsgewährung, das namentlich gerade die Kontrolle der
Verwaltungstätigkeit bezweckt, muss in diesem Sinne die bekannten bzw. erkennbaren privaten Interessen überwiegen und die strittige Bekanntgabe hat überdies verhältnismässig und dabei insbesondere zumutbar zu sein (vgl. BBl 2003 2005 ff.; VPB 2013 Nr. 2 S. 20 f.; BRUNNER, a.a.O., in: ZBl 111/2010 S. 616 ff.; HÄNER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], a.a.O. Art. 7 BGÖ N. 56 ff.).

6.2. Verfügt der Gesuchsteller grundsätzlich über einen Anspruch auf Zugang zu einem amtlichen Dokument, stellt sich allerdings die Frage, ob allenfalls betroffenen Dritten vorweg ein Anhörungsrecht zusteht. Bezieht sich ein Auskunftsgesuch auf amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, und zieht die Behörde eine Zugangsgewährung in Betracht, so konsultiert sie gemäss Art. 11 BGÖ die betroffene Person und gibt ihr Gelegenheit zur Stellungnahme innert zehn Tagen (vgl. BBl 2003 2017). Gemäss der bundesrätlichen Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz trifft diese Pflicht bereits den Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten, wenn er

im Schlichtungsverfahren die Zugänglichmachung der strittigen Dokumente empfehlen will (BBl 2003 2022). Wie es sich damit verhält, kann hier dahingestellt bleiben. Obwohl das Gesetz nicht ausdrücklich eine Ausnahme vorsieht, kann das Anhörungsrecht aus systematischen und teleologischen Gründen nämlich nicht absolut gelten, sondern steht ebenfalls unter einem Umsetzungsvorbehalt, worauf ebenfalls bereits der Bundesrat in seiner Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz verwies (BBl 2003 2017 ["- soweit dies möglich ist -"]) und was auch in der Fachliteratur festgehalten wird; zu Recht wird allerdings
darauf hingewiesen, dass ein Absehen von der Anhörung die Ausnahme bleiben muss (vgl. JULIA BHEND/JÜRG SCHNEIDER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], a.a.O., Art. 11 BGÖ N. 7; ALEXANDRE FLÜCKIGER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], a.a.O., Art. 11 N. 11). Das Anhörungsrecht beruht auf einem entsprechenden grundrechtlichen Anspruch (Art. 29 Abs. 2 BV), der formeller Natur und daher grundsätzlich unabhängig von der materiellen Rechtslage zu gewährleisten ist. Ein Verzicht auf die Anhörung fällt daher nur ausnahmsweise in Betracht und bedarf entsprechender Rechtfertigung.

6.3. In Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes ist mithin bei der Gewährung des Zugangs zu einem amtlichen Dokument, das persönliche Daten Dritter enthält, ein mehrstufiges Verfahren zu durchlaufen. In einem ersten Schritt ist aufgrund einer grundsätzlich vorläufigen Interessenabwägung zu prüfen, ob eine Veröffentlichung des Dokuments überhaupt in Betracht fällt oder aufgrund überwiegender öffentlicher oder privater Interessen von vornherein scheitert. Überwiegen in diesem Zusammenhang die einer Veröffentlichung entgegen stehenden Interessen, hat es damit sein Bewenden. Wird hingegen die Möglichkeit einer Zugangsgewährung in Betracht gezogen, so sind in der Regel die betroffenen Dritten anzuhören, d.h. es ist ihnen die Gelegenheit einzuräumen, ihre einer Publikation entgegen stehenden Interessen geltend zu machen bzw. aufzuzeigen, weshalb die privaten Interessen entgegen der vorläufigen behördlichen Einschätzung doch diejenigen an einer Veröffentlichung überwiegen. Gestützt auf diese Stellungnahmen ist die definitive Interessenabwägung vorzunehmen und der eigentliche Entscheid über die Gewährung des Zugangs zum fraglichen Dokument zu fällen. 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.

6.4. Bei den Namen der betroffenen Unternehmungen handelt es sich unstreitbar um Personendaten. Die meisten Umsatzzahlen, denen die Namen zugeordnet werden, stehen jedoch im Zusammenhang mit Vergaben des Bundes, für die wiederum ein weitgehendes Öffentlichkeitsgebot gilt (vgl. E. 3.2). Die Namen wurden demnach zu einem grossen Teil bereits zusammen mit den entsprechenden Submissionsverfahren publiziert. Obwohl es hier nicht genau um dieselben Informationen geht und für einzelne Aufträge möglicherweise keine öffentliche Ausschreibung erfolgen musste, erweist sich die von den Beschwerdeführern verlangte Angabe der Namen der fraglichen Lieferfirmen als kaum geeignet, deren Privatsphäre zu beeinträchtigen. Die Liste, für welche die Beschwerdeführer um Zugang ersuchen, enthält keine sensiblen Informationen. Einigermassen gesicherte Rückschlüsse auf die privaten Verhältnisse und insbesondere die Geschäftsmodelle der betroffenen Unternehmungen sind nicht möglich (vgl. E. 3.5). Weiter lässt sich den vom Bund veröffentlichten und hier fraglichen Unterlagen nicht entnehmen und kann angesichts der Zahl von 40 möglichen Unternehmungen auch nicht einfach ermittelt werden, wer eventuell an allfälligen Unregelmässigkeiten beteiligt gewesen wäre.
Die strittige Bekanntgabe erscheint überdies verhältnismässig und dabei insbesondere zumutbar. Das dem Transparenzgebot entsprechende öffentliche Interesse an der Zugangsgewährung, das namentlich gerade die Kontrolle der Verwaltungstätigkeit bezweckt, überwiegt daher aufgrund einer vorläufigen Abwägung die bekannten bzw. erkennbaren privaten Interessen (vgl. E. 3.6 und VPB 2013 Nr. 2 S. 20 f.).

6.5. Mit Blick auf die Frage der allfälligen Gewährung eines Anhörungsrechts ist nicht ersichtlich, welche zusätzlichen rechtserheblichen Einwände die fraglichen Unternehmungen bei dieser Ausgangslage erheben können sollten, und es ist nicht ernsthaft damit zu rechnen, dass es noch nicht erkannte private Interessen gibt, die zu einem anderen Ergebnis führen könnten. Ein allfälliges Konsultationsverfahren erweist sich überdies als

ausgesprochen aufwändig. Nicht nur wären 40 Unternehmungen anzuhören, sondern dies hätte zwangsläufig anonym zu erfolgen, wenn die Gesuchsteller wiederum in das Anhörungsverfahren einbezogen würden, wie dies üblicherweise geschieht, nachdem die einzig noch strittige Information gerade die Benennung der betroffenen Unternehmungen ist. Kompliziert gestalten könnte sich auch die Kostenregelung, und die Beschwerdeführer sähen sich einem kaum überschaubaren Kostenrisiko gegenüber. Im Übrigen ist selbst das Bundesamt der Auffassung, eine Anhörung aller betroffenen Unternehmungen sei im vorliegenden Zusammenhang nicht praktikabel. Es ist denn auch kaum ersichtlich, unter welchen Voraussetzungen eine Ausnahme überhaupt je zulässig wäre, wenn dies im vorliegenden Fall verneint würde. Es handelt sich somit um eine
besondere Konstellation, in der ausnahmsweise auf die Anhörung der betroffenen Dritten zu verzichten ist (vgl. E. 6.2 hiervor).

6.6. Der angefochtene Entscheid verletzt demnach Bundesrecht, soweit er die vom Bundesamt für Bauten und Logistik vorgenommenen Anonymisierungen auf der den Beschwerdeführern abgegebenen Liste der 40 umsatzstärksten Kreditoren (Lieferfirmen) des Eidgenössischen Finanzdepartements im Jahr 2011 schützt.

7.

7.1. Zu prüfen bleibt die Bundesrechtmässigkeit der Beschränkung der strittigen Liste auf die 40 umsatzstärksten Unternehmungen. Nach Art. 5 Abs. 2 BGÖ gelten als amtliche Dokumente auch so genannte virtuelle Dokumente, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können und im Übrigen die Voraussetzungen von Art. 5 Abs. 1 lit. b und c BGÖ erfüllen (vgl. KURT NUSPLIGER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], a.a.O., Art. 5 Rz. 24 f.). Unklar ist die begriffliche Erfassung der Voraussetzung des einfachen elektronischen Vorganges. Im Schrifttum wird dazu die Auffassung vertreten, den Ausschlag dafür gebe die Nutzung durch einen durchschnittlichen Benutzer (vgl. ROBERT BÜHLER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], a.a.O., Art. 5 N. 17 ff.). Wie es sich damit verhält, kann hier dahingestellt bleiben.

7.2. Gemäss dem angefochtenen Entscheid hatte das Bundesamt vor der Vorinstanz geltend gemacht, es verfüge lediglich über die vorhandene Liste der 40 umsatzstärksten Lieferfirmen. Es schätze die Zahl der Kreditoren der Bundesverwaltung (ohne den militärischen Bereich), an die Zahlungen für Beschaffungen geleistet würden, auf über 50'000 und diejenige für ein einzelnes Departement auf 5'000 bis 12'000 Lieferanten. Eine vollständige Liste würde zwischen 150 und 300 Seiten umfassen, informationstechnische Schwierigkeiten wie die Gefahr von Abstürzen des Systems mit sich bringen und wäre nur mit unverhältnismässigem Aufwand herzustellen. Bereits die Errichtung der Liste der 40 umsatzstärksten Kreditoren habe ohne die Anonymisierung mindestens 40 Stunden Aufwand verursacht. Die verlangte vollständige Liste lasse sich daher nicht mit einem einfachen elektronischen Vorgang erstellen.

7.3. Das Bundesverwaltungsgericht erachtete die Behauptungen des Bundesamtes als nachvollziehbar und übernahm dessen tatsächliche Darstellung. Zwar ist unter den Verfahrensbeteiligten umstritten, wie gross die Gefahr eines Absturzes des Informatiksystems ist. Das ändert aber nichts daran, dass die Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz hinsichtlich des erforderlichen Aufwands nachvollziehbar und jedenfalls nicht offensichtlich unrichtig sind. Auf der Grundlage der für das Bundesgericht daher verbindlichen Tatsachenfeststellungen des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. vorne E. 1.5) ist davon auszugehen, dass sich die von den Beschwerdeführern verlangte vollständige Liste aller Lieferfirmen des Finanzdepartements selbst durch Fachleute nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellen lässt, nachdem bereits die Erstellung der auf 40 Firmen beschränkten Liste aufwändig war. Auf den möglichen Widerspruch, dass die Vorinstanz die Errichtung der vorliegenden kürzeren Liste nicht als Erstellen im Sinne von Art. 10 Abs. 1 BGÖ, wohl aber als solches gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ beurteilte, braucht hier nicht weiter eingegangen zu werden, weil Ersteres nicht mehr Streitgegenstand bildet. Damit steht den Beschwerdeführern kein
Zugangsrecht zu einer vollständigen Liste aller Lieferanten zu. Ob eine solche wegen möglicher Erkennbarkeit der Unternehmungen, die nur geringe oder keine Aufträge erhalten, tatsächlich zu Wettbewerbsverzerrungen führen würde, wie das Bundesamt zusätzlich vorträgt, kann daher offen bleiben. Im Übrigen wird weder geltend gemacht noch erscheint wahrscheinlich, dass die erstellte Liste der 40 umsatzstärksten Unternehmungen nicht

genügt, um im Wesentlichen die nach dem Öffentlichkeitsgesetz anzustrebende und sinnvollerweise zu erreichende Transparenz über die Vergabepraxis des Finanzdepartements bei den Auftragsverhältnissen zu schaffen.

7.4. Der angefochtene Entscheid verstösst daher nicht gegen Bundesrecht, soweit er den Beschwerdeführern den Zugang zu einer vollständigen Liste aller Lieferanten des Finanzdepartements im Jahre 2011 verweigert.

8.

8.1. Die Beschwerde ist teilweise gutzuheissen, und der angefochtene Entscheid insoweit abzuändern, als das Bundesverwaltungsgericht den Entscheid des Bundesamtes geschützt hat, die Namen der Lieferfirmen auf der Liste der 40 umsatzstärksten Kreditoren des Finanzdepartements im Jahre 2011 zu anonymisieren. Das Bundesamt ist in diesem Sinne anzuweisen, den Beschwerdeführern eine solche Liste ohne Abdeckungen herauszugeben. Angesichts dieses Ausgangs wird das Bundesverwaltungsgericht die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens neu zu verlegen haben. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann (zum teilweisen Nichteintreten vgl. vorne E. 1.2.3).

8.2. Bei diesem Verfahrensausgang sind den teilweise unterliegenden Beschwerdeführern als Solidarschuldner reduzierte Gerichtskosten aufzuerlegen, wohingegen die Bundesbehörden keine Kostenpflicht trifft (vgl. Art. 65 und 66 BGG). Da die Beschwerdeführer nicht anwaltlich vertreten sind, steht ihnen praxisgemäss auch insoweit, als sie obsiegen, kein Anspruch auf Parteientschädigung zu.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

1.1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen.

1.2. Die Dispositivziffer 3 des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. Dezember 2014 wird aufgehoben, soweit darin der Entscheid des Bundesamts für Bauten und Logistik (BBL) geschützt wird, den Beschwerdeführern die Liste der 40 umsatzstärksten Kreditoren (Lieferfirmen) des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) für die Auswertungsperiode vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2011 lediglich unter Anonymisierung der Namen der Lieferfirmen auszuhändigen. Aufgehoben wird ebenfalls der Kostenspruch des Bundesverwaltungsgerichts in Dispositivziffer 4 seines Urteils vom 9. Dezember 2014.

1.3. Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) wird angewiesen, den Beschwerdeführern die Liste der 40 umsatzstärksten Kreditoren des EFD für das Jahr 2011 ohne Abdeckung der Namen herauszugeben.

1.4. Die Sache geht an das Bundesverwaltungsgericht zur Neuverlegung der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens.

1.5. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Den Beschwerdeführern werden unter Solidarhaft reduzierte Gerichtskosten von Fr. 1'500.– auferlegt.

3.
Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD), dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 2. Dezember 2015

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Uebersax