Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-3403/2013

Urteil vom 17. November 2014

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Marianne Ryter, Richter André Moser,
Gerichtsschreiber Benjamin Kohle.

Parteien

A._____**,** gesetzlich vertreten durch B._____,
prozessual vertreten durch lic. iur. Stefan Hofer, Advokat,
Lange Gasse 90, 4052 Basel,
Beschwerdeführerin,

gegen

Oberzolldirektion (OZD),
Hauptabteilung Recht und Abgaben, Monbijoustrasse 40,
3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Auskunftsbegehren.

Sachverhalt:

A.
A._____ wandte sich im Januar 2013 an die Oberzolldirektion und ersuchte um Angaben über den Hersteller sowie den Importeur einer bestimmten Wärmeflasche. Hintergrund der Anfrage war ein Ereignis aus dem Jahr (…), bei welchem eine mit heissem Wasser gefüllte Wärmeflasche geborsten war. A._____ zog sich in der Folge schwere Verbrennungen (…) zu und sucht nun Ansprüche aus Produktehaftpflicht geltend zu machen. Ihre eigenen Abklärungen hatten ergeben, dass die betreffende Wärmeflasche möglicherweise aus China importiert worden war.

B.
Die Oberzolldirektion teilte A._____ mit Schreiben vom 29. Januar 2013 mit, sie verfüge über eine Liste von Importeuren, welche Wärmeflaschen aus China in die Schweiz eingeführt hätten. Aus Gründen des Datenschutzes lasse man jedoch derartige Informationen praxisgemäss lediglich Behörden und Gerichten und auch dies nur auf entsprechende Anordnung hin zukommen.

C.
A._____ hielt in der Folge mit Schreiben vom 1. März 2013 an ihrem Gesuch um Zugang zu der Liste der Importeure von Wärmeflaschen aus China fest und ersuchte die Oberzolldirektion um Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

D.
Mit Verfügung vom 4. Juni 2013 wies die Oberzolldirektion das Gesuch von A._____ um Zugang zu der Liste der Importeure von Wärmeflaschen aus China ab. Auf die Erhebung von Verfahrenskosten wurde verzichtet.

Zur Begründung hielt die Oberzolldirektion im Wesentlichen fest, es fehle an einer Rechtsgrundlage für die Herausgabe der betreffenden Daten. Zudem stünden die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) einer Bekanntgabe entgegen, da keine Einwilligung der betroffenen Importeure hierzu vorliege. Und schliesslich lasse sich nicht abschätzen, inwieweit mit der Bekanntgabe Geschäftsgeheimnisse offenbart würden, könnten doch Angaben über Importe aus China (Produkte, Zeitraum, Menge etc.) durchaus Gegenstand des Geschäftsgeheimnisses sein.

E.
Mit Schreiben vom 14. Juni 2013 liess A._____ (Beschwerdeführerin) Beschwerde gegen die Verfügung der Oberzolldirektion (Vorinstanz) vom 4. Juni 2013 erheben. Sie beantragt, es sei die Verfügung der Vorinstanz vom 4. Juni 2013 aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, ihr unter Auflagen die Liste der Importeure von Wärmeflaschen aus China herauszugeben. Ferner sei ihr unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren.

Zur Begründung verweist die Beschwerdeführerin im Wesentlichen auf die Sachumstände des Ereignisses aus dem Jahr (…) sowie das anschliessende Strafverfahren, welches zwischenzeitlich eingestellt worden ist; das Kantonsgericht (…) hat auf Beschwerde hin die Einstellung des Strafverfahrens bestätigt. Im Weiteren legt die Beschwerdeführerin dar, Ansprüche aus Produktehaftpflicht gegen den Hersteller bzw. Importeur der Wärmeflasche geltend machen zu wollen. Es habe jedoch bisher weder der Hersteller noch der Importeur der Wärmeflasche ermittelt werden können, weshalb die Vorinstanz um Angaben über Importeure von Wärmeflaschen aus China angegangen worden sei. Diese habe die Bekanntgabe der Daten zu Unrecht gestützt auf das DSG verweigert. Zur Durchsetzung von Rechtsansprüchen oder zur Wahrnehmung anderer schutzwürdiger Interessen lasse es das DSG nämlich zu, Daten auch ohne Einwilligung der betroffenen Person bekannt zu geben. Davon sei vorliegend offenkundig auszugehen, habe doch die Beschwerdeführerin durch das Bersten der Wärmeflasche schwere Verbrennungen am Unterleib erlitten und folglich ein berechtigtes Interesse daran, Ansprüche aus Produktehaftpflicht geltend zu machen.

F.
Mit Zwischenverfügung vom 17. Juli 2013 heisst das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführerin um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung gut. Es ordnet der Beschwerdeführerin Rechtsanwalt Stefan Hofer, Basel, als unentgeltlichen Rechtsbeistand bei.

G.
Die Vorinstanz schliesst mit Vernehmlassung vom 14. August 2013 auf Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung weist sie vorab erneut darauf hin, Angaben über Importe aus China könnten das Geschäftsgeheimnis berühren. Zudem unterliege sie der Verschwiegenheitspflicht. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin könne sodann auf eine Einwilligung der betroffenen Person zur Bekanntgabe ihrer Daten nur ver-

zichtet werden, wenn glaubhaft sei, dass diese die Einwilligung verweigere, um die Durchsetzung von Rechtsansprüchen oder die Wahrnehmung anderer schutzwürdiger Interessen zu verhindern. Davon sei vorliegend nicht auszugehen. Die Vorinstanz weist schliesslich darauf hin, dass es mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden gewesen wäre, alle Importeure um deren Einwilligung anzugehen.

H.
Die Beschwerdeführerin hält mit Schlussbemerkungen vom 11. September 2013 an ihren Anträgen fest. Sie weist ergänzend darauf hin, es dürfe allein aus dem Umstand, dass der Bekanntgabe von Daten berechtigte Interessen etwa der betroffenen Person(en) entgegenstünden, nicht darauf geschlossen werden, die Bekanntgabe sei zu verweigern. Das DSG verlange vielmehr nach einer Interessenabwägung, wobei vorliegend und mit Blick insbesondere auf die Durchsetzung von Ansprüchen aus Produktehaftpflicht das Interesse der Beschwerdeführerin an der Bekanntgabe der nachgesuchten Angaben das Interesse der betroffenen Person(en) an der Geheimhaltung ihrer Daten überwiege.

I.
Auf die weiteren Ausführungen der Parteien und die bei den Akten liegenden Schriftstücke wird, soweit für den Entscheid erheblich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1
Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt. Bei der Vorinstanz handelt es sich um eine Dienststelle der Bundesverwaltung i.S.v. Art. 33 bst. d VGG und bei der angefochtenen Verfügung um ein zulässiges Anfechtungsobjekt. Da zudem kein Ausnahmegrund nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde sachlich

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

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer partei- und prozessfähig ist, am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung besitzt. Verlangt ist somit nebst der formellen Beschwer, dass die Beschwerdeführerin über eine besondere Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung zu ziehen vermag.

Die minderjährige Beschwerdeführerin wird wie bereits im Verfahren vor der Vorinstanz durch (…) als ihre gesetzliche Vertreterin vertreten. Sie hat sodann als Adressatin der angefochtenen Verfügung ohne Weiteres ein aktuelles, schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung bzw. der Abänderung der angefochtenen Verfügung und ist daher als zur Beschwerdeerhebung berechtigt anzusehen.

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

2.
Das Bundesverwaltungsgericht kann die angefochtene Verfügung grundsätzlich in vollem Umfang überprüfen. Entsprechend kann die Beschwerdeführerin nebst der Verletzung von Bundesrecht und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts auch die Rüge der Unangemessenheit erheben (Art. 49 VwVG).

3.

3.1 Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist die Frage, ob die Vorinstanz der Beschwerdeführerin den Zugang zu der Liste der Importeure von Wärmeflaschen aus China zu Recht verweigert hat. Hierzu ist, auch mit Blick auf den Einwand der Vorinstanz, es fehle an einer Rechtsgrundlage für die Bekanntgabe der nachgesuchten Angaben, zunächst auf die gesetzliche Ordnung im Zusammenhang mit dem Zugang zu amtlichen Dokumenten einzugehen.

3.2 Der Zugang zu amtlichen Dokumenten richtet sich grundsätzlich nach dem Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3). Es bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tä-

tigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ). Hierzu kehrt das BGÖ den Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit (Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt) zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips (Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt) um und gewährt jeder Person, die amtliche Dokumente einsehen will, im persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich des BGÖ einen subjektiven, individuellen Anspruch hierauf (Art. 2, Art. 3 und Art. 6 Abs. 1 BGÖ; vgl. BGE 136 II 399 E. 2.1 mit Hinweisen). Als amtliches Dokument gilt dabei jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz der Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Art. 5 Abs. 1 BGÖ).

Aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips, wie es in Art. 6 Abs. 1 BGÖ verankert ist, besteht eine Vermutung zu Gunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Es liegt seit dem Inkrafttreten des BGÖ somit nicht mehr im freien Ermessen der Behörde, ob sie Informationen und amtliche Dokumente zugänglich machen will oder nicht (Urteil des BVGer A-5111/2013 vom 6. August 2014 E. 6.1 mit Hinweisen). Das Öffentlichkeitsprinzip gilt allerdings nicht absolut (BERTIL COTTIER/RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Brunner/Mader [Hrsg], Öffentlichkeitsgesetz, 2008, Art. 7 N. 76). Die Bestimmungen von Art. 7 und 8 BGÖ sehen Ausnahmetatbestände vor, bei deren Vorliegen der Zugang zu amtlichen Dokumenten abweichend von Art. 6 Abs. 1 BGÖ eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden kann. Darüber hinaus ist dem Schutz der Persönlichkeit bzw. der Privatsphäre Dritter Rechnung zu tragen; amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, sind vor der Einsichtnahme grundsätzlich zu anonymisieren und die Bekanntgabe steht unter dem Vorbehalt eines überwiegenden öffentlichen Interesses (Art. 9 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG). Die Vermutung des freien Zugangs ist entsprechend widerlegbar. Allerdings führt das Öffentlichkeitsprinzip zu einer Umkehr der Beweis(führungs)last. Diese obliegt der Behörde; die Behörde hat anzugeben, aus welchen Gründen der Zugang eingeschränkt oder verweigert wird (BVGE 2013/50 E. 8.1 mit Hinweisen; URS STEIMEN, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Art. 7 BGÖ N. 7 mit Hinweisen).

Das Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten ist in den Art. 10 ff. BGÖ geregelt. Demnach ist das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten an die Behörde zu richten, die das amtliche Dokument erstellt oder von Dritten, die nicht diesem Gesetz unterstehen, erhalten

hat (Art. 10 Abs. 1 BGÖ). Das Gesuch kann formlos gestellt und braucht – auch rechtlich – nicht begründet zu werden (Art. 7 Abs. 1 der Öffentlichkeitsverordnung vom 24. Mai 2006 [VBGÖ, SR 152.31]). Insbesondere muss die vorgesehene Verwendung – ob zu kommerziellen oder privaten Zwecken etwa – nicht offengelegt werden und ist somit grundsätzlich unerheblich (STEIMEN, a.a.O., Art. 6 BGÖ N. 11; JULIA BHEND/JÜRG SCHNEIDER, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Art. 10 BGÖ N. 38 mit Hinweisen; vgl. zudem BVGE 2013/50 E. 7.2 f.). Die zuständige Behörde nimmt so rasch als möglich Stellung zu dem Gesuch, jedenfalls aber innert 20 Tagen nach dessen Eingang; die Frist kann ausnahmsweise verlängert werden (Art. 12 Abs. 1 und 2 BGÖ). Entspricht die Behörde dem Gesuch nicht vollständig, so besteht für die gesuchstellende Person die Möglichkeit, mit einem Schlichtungsantrag an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) zu gelangen (Art. 13 Abs. 1 und 2 BGÖ). Dieser bemüht sich um eine Schlichtung zwischen beiden Seiten. Kommt eine solche zu Stande, gilt das Verfahren als erledigt (Art. 13 Abs. 3 BGÖ). Andernfalls gibt der EDÖB innert 30 Tagen nach Empfang des Schlichtungsantrags eine Empfehlung über die Gewährung des Zugangs ab (Art. 14 BGÖ; zu den Fristen für die einzelnen Verfahrensschritte vgl. BVGE 2014/6 E. 3.1.1). Die Empfehlung des EDÖB ist keine Verfügung i.S.v. Art. 5 VwVG; sie entfaltet keine bindende Wirkung (BHEND/SCHNEIDER, a.a.O., Art. 14 BGÖ N. 3 mit Hinweisen). Verfügungscharakter hat erst die Verfügung der Behörde; eine Verfügung ist zu erlassen, wenn die Behörde von der Empfehlung des EDÖB abweichen will oder wenn der Gesuchsteller mit der Empfehlung nicht einverstanden ist und den Erlass einer Verfügung verlangt (Art. 15 BGÖ). Die Verfügung der Behörde kann schliesslich das Anfechtungsobjekt einer Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht sein (Art. 16 Abs. 1 BGÖ; vgl. zur Behandlung eines Einsichtsgesuchs und zum Ablauf des Schlichtungsverfahrens auch die entsprechenden Publikationen des EDÖB im Internet, < http://www.edoeb.admin.ch > Öffentlichkeitsprinzip > Dokumentation / Hilfsmittel > Ablaufschema, abgerufen am 10.10.2014). Dieses Verfahren bildet insofern ein unteilbares Ganzes, als damit möglichst eine einvernehmliche Beurteilung von Gesuchen um Zugang zu amtlichen Dokumenten innert der vorgesehenen Fristen erreicht werden soll (vgl. BVGE 2014/6 E. 1.2.3 f. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

3.3 Die Beschwerdeführerin hat im Januar 2013 ein Gesuch um Zugang zu der Liste der Importeure von Wärmeflaschen aus China an die Vorinstanz gerichtet. Diese hat jedoch im Folgenden kein Verfahren gestützt

auf das BGÖ durchgeführt, sondern auf Ersuchen der Beschwerdeführerin hin eine anfechtbare Verfügung erlassen und das Gesuch im Wesentlichen unter Verweis auf das DSG abgewiesen. Dabei übersieht die Vorinstanz, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten vorbehältlich spezieller Bestimmungen i.S.v. Art. 4 BGÖ nach dem BGÖ zu beurteilen ist, selbst wenn diese Dokumente Personendaten im Sinne des DSG enthalten (JENNIFER EHRENSPERGER, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Art. 19 DSG N. 35; für die Koordination zwischen DSG und BGÖ vgl. Art. 9 Abs. 2 BGÖ und Art. 19 Abs. 1bis DSG). Mit Blick auf die vorstehend dargestellte Verfahrensordnung wäre es mithin an der Vorinstanz gewesen, das Gesuch entgegenzunehmen, zu prüfen, ob dieses in den sachlichen und persönlichen Geltungsbereich des BGÖ fällt (Art. 2 und Art. 3 BGÖ), sich das Zugangsgesuch auf ein amtliches Dokument i.S.v. Art. 5 BGÖ bezieht, dieses Personendaten enthält (vgl. für diesen Fall insbes. Art. 11 BGÖ) und ein Ausnahmetatbestand gegeben ist, welcher dem Zugang entgegensteht. Im Weiteren wäre in jedem Fall ein Schlichtungsverfahren durchzuführen gewesen, nachdem die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mitgeteilt hat, ihrem Gesuch nicht zu entsprechen, wobei die Vorinstanz in ihrer Stellungnahme an die Beschwerdeführerin auf die Möglichkeit des Zugangs zum Schlichtungsverfahren hinzuweisen gehabt hätte (BHEND/SCHNEIDER, a.a.O., Art. 13 BGÖ N. 2; CHRISTINE GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg], Öffentlichkeitsgesetz, 2008, Art. 13 N. 22; vgl. zudem Art. 3 Abs. 1 VBGÖ). Die Vorinstanz hat somit weder das Verfahren korrekt bzw. vollständig durchgeführt noch ihren Entscheid gestützt auf die massgeblichen Bestimmungen insbesondere des BGÖ begründet, welches vorbehältlich spezieller Bestimmungen anderer Bundesgesetze den Zugang zu amtlichen Dokumenten regelt. Die Vorinstanz verletzt somit Bundesrecht, insbesondere den Anspruch der Beschwerdeführerin auf Zugang zu amtlichen Dokumenten nach Art. 6 Abs. 1 BGÖ.

3.4 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet nach Art. 61 Abs. 1 VwVG in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück. Eine Rückweisung hat insbesondere zu erfolgen bei schweren Verletzungen von Verfahrensrechten oder wenn zusätzliche, umfangreiche Beweiserhebungen vorzunehmen sind (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, S. 225 f. Rz. 3.193 ff.). Zwar ist das Bundesverwaltungsgericht mit Blick auf den Untersuchungsgrundsatz berechtigt und nach Art. 61 Abs. 1 VwVG sowie aus Gründen der Prozessökonomie grundsätzlich verpflichtet, die Entscheidreife soweit

möglich selbst herbeizuführen. Es ist jedoch nicht Aufgabe der Beschwerdeinstanz, erstmals ein Verfahren nach BGÖ durchzuführen bzw. ein solches nachzuholen, zumal die streitbetroffenen (amtlichen) Dokumente entgegen Art. 16 Abs. 2 BGÖ nicht bei den Akten liegen. Die Verfügung der Vorinstanz vom 4. Juni 2013 ist somit aufzuheben und die Angelegenheit zur korrekten Durchführung des Verfahrens und zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen; entgegen der Umstände, wie sie früheren Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts zu Grunde lagen, hat vorliegend die Vorinstanz bereits verfügt und kann somit eine blosse Überweisung bzw. Anweisung an den EDÖB nicht in Betracht kommen (vgl. insofern unpräzise BHEND/SCHNEIDER, a.a.O., Art. 13 BGÖ N. 2). Mit Blick auf den neuen Entscheid ist hinsichtlich der Beurteilung, ob der Zugang zur der streitbetroffenen Liste Geschäftsgeheimnisse berührt, darauf hinzuweisen, dass sich das Gesuch der Beschwerdeführerin soweit ersichtlich nicht auf Angaben über Menge und Zeitraum der Importe von Wärmeflaschen aus China bezieht, sondern die Beschwerdeführerin insbesondere um Bekanntgabe der Namen der Importeure nachgesucht hat (zum zeitlichen Geltungsbereich des BGÖ vgl. Art. 23 BGÖ). Sollte hinsichtlich der Angaben, um deren Bekanntgabe nachgesucht wird, Unklarheit bestehen, so wird die Vorinstanz die Gesuchstellerin im Hinblick auf einen neuen Entscheid um eine Präzisierung des Gesuchs anzugehen haben (vgl. Art. 7 Abs. 3 VBGÖ).

An diesem Ergebnis ändert nichts, dass die bereits im Verfahren vor der Vorinstanz anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin nicht selbst die Durchführung eines Verfahrens nach BGÖ verlangt bzw. ihren Anspruch nicht auf Art. 6 Abs. 1 BGÖ gestützt hat; wie vorstehend ausgeführt, braucht das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten auch rechtlich nicht begründet zu werden (vgl. vorstehend E. 3.2). Unerheblich ist zudem, dass die Beschwerdeführerin nicht auf die Verfahrensmängel hingewiesen und eine entsprechende Rechtsverletzung geltend gemacht hat. Das Bundesverwaltungsgericht ist nicht an die Begründung der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Es kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen (teilweise) gutheissen oder die angefochtene Verfügung im Ergebnis mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (sog. Motivsubstitution; Urteil des BVGer A-1239/2012 vom 18. Dezember 2013 E. 2). Offen bleiben kann schliesslich, ob die begangenen Verfahrensfehler ohne Weiteres erkennbar waren und als so schwerwiegend anzusehen sind, dass die angefochtene Verfügung gar als nichtig zu betrachten wäre (vgl. ULRICH HÄ-

FELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, N. 956 f. und N. 965 ff.).

4.
Zusammenfassend ergibt sich, dass Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten in formeller und materieller Hinsicht grundsätzlich nach den Bestimmungen des BGÖ zu beurteilen sind. Die Vorinstanz hat diese jedoch vorliegend ausser Acht gelassen und somit verletzt die Verfügung vom 4. Juni 2013 Bundesrecht. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Angelegenheit zur ordnungsgemässen Durchführung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen und zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

5.

5.1 Abschliessend ist über die Verlegung der Verfahrenskosten und die Parteientschädigung zu entscheiden.

5.2 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dabei gilt die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zur weiteren Abklärung bzw. zum neuen Entscheid (mit noch offenem Ausgang) praxisgemäss als volles Obsiegen der Beschwerde führenden Partei (vgl. das Urteil des BGer 1C_397/2009 vom 26. April 2010 E. 6). In diesem Sinne ist die Beschwerdeführerin als obsiegend anzusehen und hat schon aus diesem Grund keine Verfahrenskosten zu tragen; das ihr gewährte Recht auf unentgeltliche Rechtspflege braucht sie nicht zu beanspruchen. Ebenfalls keine Verfahrenskosten zu tragen hat die unterliegende Vorinstanz (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Auf die Verlegung der Verfahrenskosten ist daher zu verzichten.

5.3 Die obsiegende Beschwerdeführerin hat sodann grundsätzlich Anspruch auf eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Das Bundesverwaltungsgericht hat jedoch den Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin als amtlichen Rechtsvertreter bestellt (Art. 65 Abs. 2 VwVG; vgl. Sachverhalt Bst. F) und diesem steht insofern ein persönlicher Entschädigungsanspruch zu (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 284 Rz. 4.122 mit Hinweisen). Es fragt sich daher, in welchem Verhältnis die beiden Entschädigungsansprüche zueinander stehen bzw. welche Be-

deutung der Verbeiständung angesichts des Obsiegens der Beschwerdeführerin (noch) zukommt.

Der gesetzlichen Ordnung von Art. 64 und Art. 65 VwVG lässt sich unmittelbar nichts zu dieser Frage entnehmen. Nach der Literatur wirkt der Anspruch auf eine Entschädigung aus unentgeltlicher Rechtspflege subsidiär: Obsiegt die anwaltlich vertretene bedürftige Partei, ist die Gegenpartei oder die Vorinstanz zu verpflichten, ihr eine Parteientschädigung zu entrichten. Der persönliche Anspruch des amtlichen Rechtsvertreters auf eine Entschädigung aus unentgeltlicher Rechtspflege entfällt in entsprechendem Umfang. Wurde hingegen über das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege noch nicht entschieden, ist dieses zu Folge Obsiegens als gegenstandslos geworden abzuschreiben (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 284 Rz. 4.123; vgl. für das Verfahren vor Bundesgericht THOMAS GEISER/FELIX UHLMANN, in: Geiser/Münch/Uhlmann/Gelzer, Prozessieren vor Bundesgericht, 4. Aufl. 2014, S. 27 f. Rz. 1.59 mit Hinweisen; THOMAS GEISER, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, Art. 64 N. 38). Diese Auffassung überzeugt. Die Entschädigung aus unentgeltlicher Rechtspflege steht nach Art. 65 Abs. 4 VwVG unter dem Vorbehalt der späteren Rückerstattung und es erscheint weder sachgerecht noch gerechtfertigt, diese Ersatzpflicht auch im Falle eines Obsiegens der bedürftigen Partei entstehen zu lassen. Ein Anspruch des amtlichen Rechtsvertreters auf eine Entschädigung aus unentgeltlicher Rechtspflege besteht demnach grundsätzlich nur – aber immerhin –, wenn die bedürftige Partei unterliegt oder bloss teilweise obsiegt (vgl. GEISER, a.a.O., Art. 64 N. 38).

Der obsiegenden Beschwerdeführerin ist somit gestützt auf Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE eine Parteientschädigung zuzusprechen, womit der Anspruch des amtlichen Rechtsvertreters auf eine Entschädigung aus unentgeltlicher Rechtspflege entfällt. Das Bundesverwaltungsgericht legt die Parteientschädigung aufgrund der eingereichten Kostennote oder, wenn keine Kostennote eingereicht wird, aufgrund der Akten fest (Art. 8 ff. VGKE). Vorliegend hat der Rechtsvertreter keine Kostennote eingereicht. Aufgrund des mutmasslichen Zeitaufwandes für das vorliegende Beschwerdeverfahren, namentlich für das Verfassen der Rechtsschriften, hält das Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 1'200.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) für angemessen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen.

2.
Die Verfügung der Vorinstanz vom 4. Juni 2013 wird aufgehoben und die Angelegenheit zur ordnungsgemässen Durchführung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen und zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.
Der Beschwerdeführerin wird eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1'200.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zugesprochen. Diese ist ihr von der Vorinstanz nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu entrichten.

5.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– das Generalsekretariat EFD (Gerichtsurkunde)
– die Eidgenössische Zollverwaltung EZV (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Einschreiben)
– den EDÖB

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Christoph Bandli	Benjamin Kohle

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: