



Bern, 13. März 2008

Empfehlung

gemäss

**Art. 14 des
Bundesgesetzes über das
Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung
vom 17. Dezember 2004**

zum Schlichtungsantrag von

**X
(Antragstellerin)**

gegen

Bundesamt für Umwelt, 3003 Bern

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Die Antragstellerin (Deponieunternehmen) bezog sich in ihrem Schreiben vom 11. April 2007 an das Bundesamt für Umwelt (BAFU) auf dessen Internetpublikation „Abgabenerhebung und Abgeltungen VASA“ (Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten VASA; SR 814.681) und stellte ein Gesuch, „uns Einblick in die Liste der Abgabepflichtigen (enthaltend Name und Adresse des Abgabepflichtigen und Höhe der Abgabe) für die Jahre 2002 bis 2006 zu gewähren.“ Mit Abgabepflichtigen sind die Inhaber von Deponien (für die Ablagerung von Abfällen im Inland) sowie die Exporteure (für die Ausfuhr von Abfällen zur Ablagerung im Ausland) gemeint. Sie müssen auf die Ablagerung respektive Ausfuhr von Abfällen eine Abgabe entrichten (Art. 1f. VASA).



2. Das BAFU teilte der Antragstellerin mit Schreiben vom 1. Mai 2007 mit, dass der Zugang zu den gewünschten Dokumenten nicht gewährt werden könne. Erstens finde das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz BGÖ; SR 152.3) keine Anwendung auf die Dokumente der Jahre 2002 - 2005, da diese vor Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes erstellt oder empfangen wurden. Zweitens könne für jene Dokumente, die unters Öffentlichkeitsgesetz fallen, aus Gründen des Datenschutzes kein Zugang gewährt werden.
3. Die Antragstellerin reichte am 21. Mai 2007 beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) einen Schlichtungsantrag ein.
4. Mit Schreiben vom 10. Dezember 2007 teilte das BAFU dem Beauftragten u.a. mit, dass der Zugang verweigert worden sei, weil die Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) für die Herausgabe der Daten der Abgabepflichtigen nicht gegeben sei. Darüber hinaus sei nicht ersichtlich, „inwieweit im vorliegenden Fall ein öffentliches Interesse an der Veröffentlichung der detaillierten Daten (...) besteht.“ Das BAFU führt dazu zum einen aus, dass es jedes Jahr einen Bericht mit den Ergebnissen betreffend die Abgabbeerhebungen und Abgeltungen nach der VASA veröffentliche. Zum anderen bestehe „kein öffentliches Interesse daran, mit der Veröffentlichung der Daten zu kontrollieren, ob die einzelnen Abgabepflichtigen dem BAFU tatsächlich richtige Angaben gemacht haben. Diese Kontrolle obliegt dem BAFU selber.“ Demgegenüber seien „die Interessen der Betroffenen, ihre Personendaten nicht zu veröffentlichen, hoch zu gewichten.“ Aus den gemeldeten Angaben könne „auf den Geschäftsgang der einzelnen Unternehmung geschlossen werden (...)“. Es bestehe „deshalb kein die privaten Interessen der betroffenen Unternehmen überwiegendes öffentliches Interesse an der Veröffentlichung der fraglichen Daten (...)“. Das BAFU legte seiner Stellungnahme je eine Adressliste der Deponien und der Exporteure sowie eine Kopie einer Abgabedeklaration bei.

II. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:

A. Schlichtungsverfahren gemäss Art. 14 BGÖ

1. Gemäss Art. 13 BGÖ kann eine Person einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten einreichen, wenn die Behörde den Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränkt, aufschiebt oder verweigert, oder wenn die Behörde innert der vom Gesetz vorgeschriebenen Frist keine Stellungnahme abgibt.

Der Beauftragte wird nicht von Amtes wegen, sondern nur auf Grund eines schriftlichen Schlichtungsantrags tätig.¹ Berechtigt, einen Schlichtungsantrag einzureichen, ist jede Person, die an einem Gesuchsverfahren um Zugang zu amtlichen Dokumenten teilgenommen hat. Für den Schlichtungsantrag genügt einfache Schriftlichkeit. Aus dem Begehren muss hervorgehen, dass sich der Beauftragte mit der Sache befassen soll. Der Schlichtungsantrag muss innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde schriftlich eingereicht werden.

¹ BBI 2003 2023



2. Die Antragstellerin hat ein Zugangsgesuch nach Art. 6 BGÖ beim BAFU eingereicht und ablehnende Antworten erhalten. Als Teilnehmerin an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren ist sie zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt. Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht.
3. Das Schlichtungsverfahren kann auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten stattfinden. Die Festlegung des Verfahrens im Detail obliegt alleine dem Beauftragten².

Kommt keine Einigung zu Stande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

B. Sachlicher Geltungsbereich

1. Das Öffentlichkeitsgesetz ist nur auf amtliche Dokumente anwendbar, die nach seinem Inkrafttreten (1. Juli 2006) von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden (Art. 23 BGÖ). Die Abgabepflichtigen (Inhaber von Deponien und Exporteure) müssen dem BAFU jeweils bis zum 28. Februar für die im vorangegangenen Kalenderjahr entstandenen Abgabeforderungen eine Abgabedeklaration einreichen (Art. 5 VASA). Die Abgabedeklarationen für das Jahr 2005 mussten bis zum 28. Februar 2006, d.h. vor Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes, beim BAFU eingereicht werden. Sie fallen daher nicht in den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes.
Die Antragstellerin kann sich für den Zugang zu den Abgabedeklarationen der Jahre 2002 – 2005 nicht auf das Öffentlichkeitsgesetz berufen. Mit anderen Worten ist das BAFU nicht verpflichtet, gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz den Zugang zu diesen Dokumenten zu gewähren.
2. Nach Inkrafttreten dieses Gesetzes wurden die Abgabedeklarationen des Jahres 2006 eingereicht. Diese Dokumente sind unter Vorbehalt eines Ausnahmegrundes nach Art. 7 BGÖ grundsätzlich zugänglich. Die Antragstellerin beantragte „Einblick in die Liste der Abgabepflichtigen (enthaltend Namen und Adresse des Abgabepflichtigen und Höhe der Abgabe)“. Das BAFU liess dem Beauftragten im Dezember 2007 eine Adressliste der Deponien und der Exporteure (beide Listen datieren vom Januar 2007) sowie eine Kopie einer Abgabedeklaration zukommen.

Das Zugangsgesuch richtete sich nicht auf ein einziges, sondern auf mehrere Dokumente. Diese sind jedoch als solche klar spezifiziert. Das BAFU unterschied in seiner Beurteilung nicht zwischen den einzelnen Dokumenten und gab eine für alle Dokumente geltende, ablehnende Stellungnahme ab. Nach Ansicht des Beauftragten muss für jedes einzelne Dokument (Adressliste der Deponien, Adressliste der Exporteure, Abgabedeklarationen) gesondert geprüft werden, ob und in welchem Umfang ein Zugang gewährt werden kann.

3. Gemeinsam ist allen zu beurteilenden Dokumenten, dass sie Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. a DSG enthalten. Amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, sind

² BBI 2003 2024



nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Im vorliegenden Fall möchte die Antragstellerin explizit Zugang zu den personenbezogenen Angaben; eine Anonymisierung ist zwar möglich, aber explizit nicht erwünscht. Ob ihm trotzdem eine Einsichtnahme in die entsprechenden Dokumente gewährt werden kann, beurteilt sich nach den Vorschriften der Bekanntgabe von Personendaten durch Bundesorgane (Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 DSGVO).

4. Das BAFU hielt in seiner Stellungnahme zuhanden des Beauftragten fest, dass die Bekanntgabe gestützt auf Art. 19 Abs. 1 DSGVO nicht möglich sei, indem es unter anderem ausführte, dass „Buchstabe c (...) ebenfalls keine Berechtigung (gibt), die Personendaten dem Gesuchsteller bekannt zu geben. Die entsprechenden Angaben sind höchstens in Einzelfällen (Geschäftsberichte) offen gelegt worden.“
5. In Bezug auf die Bekanntgabe der Adressliste der Deponien schliesst sich der Beauftragte der Einschätzung des BAFU nicht an. Eine stichprobenweise Überprüfung durch den Beauftragten hat ergeben, dass alle privaten wie öffentlich-rechtlichen Deponien im Telefonbuch aufgeführt sind und/oder über eine eigene Homepage im Internet verfügen. Mit anderen Worten haben die Betroffenen ihre Personendaten (wie Firma, Adressen) allgemein zugänglich gemacht. Gemäss Art. 19 Abs. 1 Bst. c DSGVO dürfen Bundesorgane diese Personendaten ohne weiteres bekannt geben, es sei denn, die betroffenen Personen haben eine Bekanntgabe im konkreten Einzelfall ausdrücklich untersagt.

Das BAFU kann die Adressliste der Deponien gestützt auf Art. 19 Abs. 1 Bst. c DSGVO zugänglich machen.

6. Auch die Adressen aller gemäss VASA abgabepflichtigen Exporteure finden sich in allgemein zugänglichen Quellen wie Telefonbuch oder Internet. Allerdings geben die Exporteure (sowohl private Unternehmen wie auch öffentlich-rechtliche Verbände der Kehrichtverbrennungsanlagen) nicht in jedem Fall von sich aus bekannt, dass sie Abfälle ins Ausland exportieren. Laut BAFU habe sich bei den Vorarbeiten zur Gesetzgebung gezeigt, dass die Exporteure diese Tatsache nicht allgemein zugänglich machen wollten.

Aus diesem Einwand kann nicht gefolgert werden, dass der Zugang zur Adressliste der abgabepflichtigen Exporteure gemäss VASA unbesehen verweigert werden muss. Das Öffentlichkeitsgesetz will die Transparenz fördern und den Zugang der Öffentlichkeit zur Information gewährleisten (Art. 1 BGÖ). Für die Behörden bedeutet dies, alle notwendigen Vorkehrungen und Schritte zu unternehmen, um den gewünschten Zugang so weit als möglich zu gewähren. Dies gilt auch in Bezug auf amtliche Dokumente, die Personendaten Dritter enthalten. Gemäss Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz muss eine Behörde die betroffenen Dritten anhören (Art. 11 BGÖ), soweit sie „nicht von vornherein der Ansicht (ist), dass eine vom Öffentlichkeitsgesetz vorgesehene Ausnahme oder spezialgesetzliche Geheimhaltungs- oder Datenschutzbestimmung anwendbar ist“³.

Nach Ansicht des Beauftragten kommt in Bezug auf den Zugang zur Adressliste der Exporteure weder eine Ausnahmerebestimmung des Öffentlichkeitsgesetzes noch eine spezialgesetzliche Geheimhaltungs- oder Datenschutzbestimmung zur Anwendung. Angesichts der betroffenen Personendaten (Firma und Adresse) und des als gering zu wertenden Eingriffs in die Privatsphäre der Betroffenen gelangt der Beauftragte zur

³ BBI 2003 2017



Einschätzung, dass der Zugang zur Adressliste der Exporteure gewährt werden sollte. Um den Anspruch auf rechtliches Gehör zu gewährleisten, müssen die betroffenen Exporteure vorgängig noch konsultiert werden. Aus verfahrensökonomischen Gründen empfiehlt er folgendes Vorgehen:

- Das BAFU informiert die Betroffenen über den bisherigen Verlauf und die Empfehlung des Beauftragten, den Zugang zur Adressliste der Exporteure zu gewähren.
 - Es gibt den Betroffenen 10 Tage Gelegenheit zur Stellungnahme im Sinne von Art. 11 BGÖ.
 - Danach gewährt das BAFU der Antragstellerin umgehend Zugang zu einer Auflistung mit den Adressen jener Exporteure, die sich nicht gegen das Zugänglichmachen ihrer Daten ausgesprochen haben.
 - Das BAFU stellt jenen Exporteuren, die sich in der Anhörung dagegen aussprechen, umgehend eine Verfügung aus. Erheben die Betroffenen innerhalb der Rechtsmittelfrist keine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht, so gibt das BAFU der Antragstellerin auch diese Personendaten bekannt.
7. Jeder Abgabepflichtige muss gemäss VASA eine Abgabedeklaration, in der die Menge der abgelagerten Abfälle und die zu leistenden Abgabebeträge aufgeführt werden, ausfüllen und dem BAFU einreichen. Diese Zahlen lassen zweifelsfrei Rückschlüsse auf Geschäftstätigkeit, Auftragslage und -erledigung zu. Eine Bekanntgabe dieser Informationen könnte den Wettbewerb zwischen den Teilnehmern beeinflussen und Marktverzerrungen zur Folge haben. Nach Ansicht des Beauftragten handelt es sich dabei um Informationen, die unter den Begriff des Geschäftsgeheimnisses von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ fallen. Der Zugang zu den Abgabedeklarationen muss daher nicht gewährt werden.

III. Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte:

1. Das Öffentlichkeitsgesetz findet lediglich Anwendung auf amtliche Dokumente, die nach Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes (1. Juli 2006) von der Behörde erstellt oder empfangen wurden. Somit besteht kein Anspruch auf die Abgabedeklarationen der Jahre 2002-2005.
2. Das BAFU gewährt gestützt auf Art. 19 Abs. 1 Bst. c DSG einen vollständigen Zugang zur Adressliste der Deponien.
3. Das BAFU gewährt den Zugang zur Adressliste der Exporteure. Vorgängig führt das BAFU bei den Exporteuren eine Anhörung gemäss Art. 11 BGÖ durch.
4. Der Zugang zu den Abgabedeklarationen muss gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ nicht gewährt werden.
5. Das BAFU erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, wenn es in Abweichung von Ziffern 2 und 3 den Zugang nicht gewähren will.

Das BAFU erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).

6. Die Antragstellerin kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim BAFU den Erlass einer Verfügung nach Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes verlangen (Art. 15 Abs. 1 BGÖ), wenn sie mit der Empfehlung in den Ziffern 1 bis 4 nicht einverstanden ist.



Gegen diese Verfügung kann die Antragstellerin beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGO).

7. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragstellerin anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
8. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - X
 - Bundesamt für Umwelt
3003 Bern

Jean-Philippe Walter