



Bern, 24. Februar 2017

**Empfehlung**  
**nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes**  
**im Schlichtungsverfahren zwischen**  
**X**  
**(Antragsteller)**  
**und**  
**Bundesamt für Landwirtschaft BLW**

**I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:**

1. Der Antragsteller (Interessenvertreter) hat im Zeitraum zwischen Juni und Dezember 2016 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Bundesamt für Landwirtschaft BLW wiederholt um Zugang zu verschiedenen Dokumenten im Zusammenhang mit der Weiterleitung von Verkäsungszulagen und der Inspektionstätigkeit des BLW in diesem Bereich ersucht. Namentlich wünschte der Antragsteller Zugang zu den vollständigen, nicht geschwärzten bzw. anonymisierten Inspektionsberichten des BLW der Käsereibetriebe A, B und C. Überdies verlangte er anhand von in einem früheren Verfahren vom BLW erhaltenen Inspektionsdaten Auskunft darüber, bei welchen Milchverwertern die Inspektionen an den bekannten Daten durchgeführt wurden.
2. Das BLW verweigerte dem Antragsteller in seinen Stellungnahmen den Zugang zu den gewünschten Informationen. Es begründete dies jeweils damit, dass die in den Zugangsgesuchen verlangten Informationen denjenigen Dokumenten entsprechen würden, die dem Antragsteller anlässlich einer in einem früheren Schlichtungsverfahren getroffenen Einigung bereits zugestellt worden seien. Indem sich der Antragsteller damals mit einem Zugang in teilanonymisierter und teilgeschwärzter Form einverstanden erklärte, habe er auf den weitergehenden Zugang zu den vollständigen Berichten verzichtet. Andernfalls hätte er dies an der Schlichtungsverhandlung bekannt geben müssen. Würden die Anonymisierungen nun aufgehoben, liessen sich die Informationen den einzelnen Milchverwertern zuordnen. Aus diesem Grund könne das BLW die gewünschten Informationen nicht bekannt geben. Hinsichtlich des Zugangs zu demjenigen Inspektionsbericht, welcher nicht Teil des früheren Schlichtungsverfahrens war, führte das BLW aus, es habe diesen bereits anlässlich eines früheren Zugangsgesuchs des Antragstellers beurteilt. Der Antragsteller habe damals darauf verzichtet, einen Schlichtungsantrag einzureichen, und habe sich folglich mit dem Umfang des Zugangs einverstanden erklärt. In Bezug auf gewisse Teilbegehren des Antragstellers erklärte das BLW zudem, die gewünschten Informationen lägen ihm nicht vor.



3. Im Anschluss an diese Stellungnahmen des BLW reichte der Antragsteller am 8. und am 13. Juli 2016 je einen und am 26. Januar 2017 zwei Schlichtungsanträge beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein.
4. In seinen Stellungnahmen an den Beauftragten verwies das BLW zur Begründung der Zugangsverweigerung auf die bereits gemachten Ausführungen in seinen Antworten an den Antragsteller und das frühere Schlichtungsverfahren in derselben Sache, welches mit einer Einigung zwischen den Parteien abgeschlossen worden war (Ziff. 2). Gegenstand dieses früheren Verfahrens war ein Gesuch des Antragstellers um Zugang zu Inspektionsberichten von insgesamt 29 Käsereien bzw. Molkereien für die Jahre 2006-2014. Gemäss dem BLW greife der Antragsteller mit seinen Zugangsgesuchen die abgeschlossene Einigung wieder auf. Der Antragsteller habe sich aber an der damaligen Schlichtungsverhandlung mit dem Zugang zu besagten anonymisierten Inspektionsberichten einverstanden erklärt und damit auf den vollständigen Zugang zu den Berichten und allfälligen Beilagen verzichtet. Indem der Antragsteller nun mit seinen Zugangsgesuchen entgegen der betroffenen Einigung erneut auf das bereits erledigte Verfahren zurückkomme und den vollständigen Zugang zu einzelnen Berichten verlange, handle er treuwidrig. Folglich sei der Zugang zu verweigern.
5. Am 14. Februar 2017 fand eine Schlichtungsverhandlung statt, in welcher sich die Parteien lediglich hinsichtlich einiger weniger Teilbegehren einigen konnten.
6. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und des BLW sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

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

### **A. Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ**

7. Der Antragsteller reichte mehrere Zugangsgesuche nach Art. 10 BGÖ beim BLW ein. Dieses verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Der Antragsteller ist als Teilnehmer an vorangegangenen Gesuchsverfahren zur Einreichung der Schlichtungsanträge berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Die Schlichtungsanträge wurden formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
8. Die vier Schlichtungsanträge des Antragstellers betreffen dieselbe Thematik und inhaltlich vergleichbare Dokumente. Damit rechtfertigt es sich, die vier Verfahren zu vereinigen und in einer gemeinsamen Empfehlung zu erledigen.
9. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.<sup>1</sup> Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

---

<sup>1</sup> Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 2024.



## B. Materielle Erwägungen

10. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.<sup>2</sup>
11. Anlässlich der Schlichtungsverhandlung vom 14. Februar 2017 konnten sich die Parteien bezüglich einiger Teilbegehren einigen. Gegenstand der vorliegenden Empfehlung sind noch folgende Dokumente bzw. Informationen:
  - Auskunft darüber, welcher Milchverwerter vom BLW an welchem Datum kontrolliert wurde;
  - Inspektionsberichte der Käsereien A, B und C, inkl. TSM1-Formular der Käserei D.
12. Abgesehen von der Treuwidrigkeit bringt das BLW in diesem Verfahren keine weitere (materielle) Begründung für die Zugangsverweigerung vor. Im vorangegangenen Zugangsgesuch- bzw. Schlichtungsverfahren stützte sich das BLW auf die Ausnahmebestimmungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ (Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse) und Art. 7 Abs. 2 BGÖ (Schutz von Personendaten).
13. Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ ist nur auf Geschäftsinformationen anwendbar, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken bzw. dazu führen würde, dass dem betroffenen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil genommen bzw. ein Wettbewerbsnachteil verschafft wird. Als Geheimnis wird dabei jede in Beziehung mit dem betroffenen Geheimnisträger stehende Tatsache qualifiziert, welche weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist (relative Unbekanntheit), an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat (objektives Geheimhaltungsinteresse) und welche der Geheimnisherr geheim halten will (subjektives Geheimhaltungsinteresse).<sup>3</sup>
14. Die vorliegend relevanten Dokumente enthalten Informationen über (privatrechtliche) Geschäftsbeziehungen der Käsereien zu Dritten, ihre Produktionsdaten und weitere detaillierte Angaben über die Geschäftstätigkeit der betroffenen Käsereien. Eine Bekanntgabe könnte deren wirtschaftliche Interessen nicht unerheblich beeinträchtigen.<sup>4</sup> Folglich handelt es sich bei diesen Informationen nach Auffassung des Beauftragten um Geschäftsgeheimnisse im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ, weshalb der Zugang vom BLW zu Recht verweigert worden ist.
15. Soweit es sich bei den in den Dokumenten enthaltenen Angaben nicht um eigentliche Geschäftsgeheimnisse im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes handelt, stellen diese Angaben Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. a des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) dar, da sie sich einzeln oder in Kombination mit den dem Antragsteller bereits zugestellten Informationen einer bestimmten Käserei zuordnen lassen. Gemäss Art. 7 Abs. 2 BGÖ kann der Zugang zu Personendaten gewährt werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an deren Bekanntgabe besteht.
16. Die Interessenabwägung nach Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1bis DSG erfordert eine Abwägung des privaten Interesses der betroffenen Person am Schutz ihrer Privatsphäre bzw. der Geheimhaltung ihrer Personendaten und dem öffentlichen Interesse am Zugang.

---

<sup>2</sup> GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

<sup>3</sup> Eingehend zum Geschäftsgeheimnis vgl. Urteil des BGer 2C\_1065/2014 vom 26. Mai 2016 E. 5.2.2.1 ff.

<sup>4</sup> Urteil BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 7.2.



17. Nach Ansicht des Beauftragten besteht durchaus ein öffentliches Interesse daran, die Inspektionstätigkeit des BLW nachvollziehen zu können.<sup>5</sup> Vorliegend erhielt der Antragsteller vom BLW aber bereits zahlreiche schriftliche und mündliche Informationen, die der Nachvollziehbarkeit dieser Inspektionstätigkeit dienen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann der Beauftragte daher kein überwiegendes öffentliches Interesse an einem weitergehenden Zugang – nämlich zu den vollständigen, nicht anonymisierten Inspektionsberichten und den weiteren damit zusammenhängenden Informationen – erkennen. Nach summarischer Einschätzung des Beauftragten überwiegen die aus der kompletten Offenlegung der verlangten Dokumente zu erwartenden Nachteile für die betroffenen Käsereien vorliegend etwaige öffentliche Interessen am Zugang.

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

18. Das Bundesamt für Landwirtschaft hält an der Zugangsverweigerung zu den verlangten Informationen fest.
19. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Bundesamt für Landwirtschaft den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
20. Das Bundesamt für Landwirtschaft erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
21. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
22. Die Empfehlung wird eröffnet:
- Einschreiben mit Rückschein (R)  
X
  - Einschreiben mit Rückschein (R)  
Bundesamt für Landwirtschaft  
3003 Bern

Adrian Lobsiger

---

<sup>5</sup> Vgl. BVGE 2013/50 E. 10.2.