



Bern, 31. März 2021

**Empfehlung
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes**

im Schlichtungsverfahren zwischen

**X. ____
(Antragstellerin nach Art. 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ)**

und

Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartementes (GS-EFD)

und

**Y. ____
(Zugangsgesuchsteller)**

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Mit E-Mail vom 23. Oktober 2020 ersuchte ein Gesuchsteller (Journalist) gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartementes GS-EFD wie folgt um Zugang: "Generalsekretariat GS-EFD - Sämtliche Korrespondenz (Briefwechsel, Mailverkehr, Telefonate, usw), die das Generalsekretariat/der Vorsteher des EFD und die Staatssekretärin des Sif [Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF] mit folgenden Verbänden zu Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie (Lockerungen und Verschärfungen) bis zur Gegenwart (konkret: bis zum Zeitpunkt, an dem die Dokumente ausgehändigt werden) geführt haben: Gewerbeverband, Economiesuisse, Swissholdings, SwissBanking [Schweizerische Bankiervereinigung]."
2. Gleichentags bestätigte das GS-EFD den Eingang des Zugangsgesuches. Den Eingang für ein weiteres Zugangsgesuch des Gesuchstellers vom 26. Oktobers 2020 bestätigte das GS-EFD am 2. November 2020. Bezugnehmend auf beide Zugangsgesuche teilte es dem Zugangsgesuchsteller Folgendes mit: "Ausserdem möchten wir Sie schon informieren, dass Herr Bundesrat Ueli Maurer, wenn er als Mitglied des Gesamtbundesrats handelt, dem BGÖ nicht untersteht. Das BGÖ gilt für die Bundesverwaltung und nicht für den Bundesrat (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst a BGÖ). Daher besteht kein Anspruch auf Zugang zu diesen Unterlagen."
3. Das GS-EFD führte in der Folge bei den betroffenen Dritten Anhörungen nach Art. 11 BGÖ durch. In diesem Zusammenhang unterbreitete es mit E-Mail vom 15. Januar 2021 der Antragstellerin (Verband) drei Dokumente (drei E-Mail-Verläufe) zur Stellungnahme und teilte ihr mit, das EFD beabsichtige, diese Dokumente bekannt zu geben, jedoch teilweise in anonymisierter Form. Diese Anonymisierungen begründete es mit dem Schutz der Privatsphäre.



4. Mit E-Mails vom 21. Januar 2021 und 27. Januar 2021 antwortete die Antragstellerin dem GS-EFD und sandte in der Beilage die drei Dokumente mit zusätzlichen zu schwärzenden Textstellen (Markierungen in gelb) zurück. Diesen Einschwärvungsvorschlag begründete die Antragstellerin damit, dass sie neben allen Namensnennungen auch Passagen markiert habe, die unmittelbare Rückschlüsse auf einzelne Personen zulassen. Es sei nicht erforderlich, dass nebst dem Absender der Antragstellerin auch ersichtlich werde, wer unterzeichnet habe, so dass alle Namen der Mitarbeitenden der Antragstellerin geschwärzt worden seien. Für die Einschwärvungen berief sich die Antragstellerin auf Art. 9 BGÖ, Art. 7 Abs. 2 BGÖ und auf Art. 3 Bst. a und Art. 13 Abs. 2 Bst. f des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG: SR 235.1).
5. Mit E-Mail vom 29. Januar 2021 informierte das GS-EFD die Antragstellerin über ihre Stellungnahme gemäss Art. 11 Abs. 2 BGÖ. Dabei erläuterte es ihr, dass die grün markierten Passagen jene seien, die bei der Herausgabe der Dokumente an den Zugangsgesuchsteller geschwärzt würden. Es handle sich dabei um die Personendaten der Mitarbeitenden der Antragstellerin. Weitere geschwärzte Passagen seien solche mit rein privatem Inhalt, da sie nicht die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ e contrario) betreffen. Die gelb markierten Passagen seien jene, welche die Antragstellerin zur Schwärzung vorgeschlagen habe, die das GS-EFD jedoch nicht schwärzen wolle. Bei diesen Passagen handle es sich weder um Personendaten der Mitarbeitenden der Antragstellerin noch um Passagen mit rein privatem Inhalt.
6. Mit E-Mail vom 5. Februar 2021 teilte das GS-EFD dem Zugangsgesuchsteller mit, dass es im Rahmen der Anhörung von Drittpersonen eine Stellungnahme abgegeben habe und die Betroffenen innert 20 Tagen einen Schlichtungsantrag stellen könnten. Die Frist zur Beantwortung des Gesuches werde daher bis zur vollständigen Durchführung des Verfahrens in Sachen Anhörung verlängert (siehe Art. 12 Abs. 2 BGÖ).
7. Die Antragstellerin reichte mit Schreiben vom 18. Februar 2021 einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein und teilte mit, sie wehre sich nicht grundsätzlich gegen eine Herausgabe der Dokumente, weshalb sie mit den grün eingefärbten Einschwärvungen einverstanden sei. Aus Datenschutzgründen erachtete sie indes weitergehende Abdeckungen für notwendig (siehe auch Ziffer 9 und 16).
8. Mit Schreiben vom 24. Februar 2021 bestätigte der Beauftragte gegenüber der Antragstellerin den Eingang des Schlichtungsantrages und gab ihr Gelegenheit zu einer ergänzenden Stellungnahme. Mit Einverständnis der Antragstellerin leitete der Beauftragte den Schlichtungsantrag am 24. Februar 2021 postalisch weiter an das GS-EFD und forderte dieses gleichentags per E-Mail dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen. Mit dem Hinweis auf Art. 12b der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) bat der Beauftragte das GS-EFD um Einreichung der Kopien aller Dokumente, die in Zusammenhang mit dem Zugangsgesuch stehen.
9. Am 5. März 2021 stellte die Antragstellerin dem Beauftragten eine ergänzende Stellungnahme zu, in der sie nochmals festhielt, dass die Zugänglichmachung der gelb markierten Passagen gemäss Art. 9 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ, eventualiter gemäss Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1bis DSG und Art. 6 VBGÖ einzuschränken seien.
10. Am 8. März 2021 reichte das GS-EFD dem Beauftragten die als Gegenstand des Zugangsverfahrens identifizierten Dokumente ein, nämlich die E-Mails vom 23. März 2020, vom 2. April 2020 und vom 17. September 2020. Das GS-EFD machte in seiner Stellungnahme dem Beauftragten darauf aufmerksam, dass in den eingereichten Dokumenten infolge eines



Farbfehlers die Namen zweier Mitarbeitender der Antragstellerin geschwärzt werden sollten und nicht der Teil der E-Mailadresse, der diese Namen nicht enthalte. Im Übrigen halte das GS-EFD an seiner Stellungnahme vom 29. Januar 2021 in vollem Umfang fest.

11. Auf die weiteren Ausführungen der Antragstellerin und des GS-EFD 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

12. Die Antragstellerin reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim GS-EFD ein. Dieses verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Die Antragstellerin ist als Teilnehmerin an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
13. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.¹ 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.

B. Materielle Erwägungen

14. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.²
15. Das GS-EFD identifizierte im Zusammenhang mit dem Zugangsgesuch betreffend die Antragstellerin drei Dokumente, nämlich die E-Mails vom 23. März 2020, 2. April 2020 und vom 17. September 2020, als vom Öffentlichkeitsgesetz erfasst (siehe Ziffer 8). Folglich sind Gegenstand des vorliegenden Schlichtungsverfahrens die strittigen Einschwätzungen in diesen drei Dokumenten.
16. Die Antragstellerin teilte dem Beauftragten im Schlichtungsantrag vom 18. Februar 2021 mit, dass es sich bei den von ihr gelb markierten Stellen entgegen der Meinung des GS-EFD (grün markierte Stellen) durchaus um Personendaten der Mitarbeitenden der Antragstellerin handle und diese gestützt auf Art. 9 Abs. 1 BGÖ zu anonymisieren seien. Zusätzlich handle es sich bei einer Passage um eine rein persönliche und nicht mit dem Thema im Zusammenhang stehende Information. Diese sei gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ ebenfalls zu anonymisieren. Überdies sei kein öffentliches Interesse vorhanden, welche eine Ausnahme von der gesetzlich verankerten Anonymisierungspflicht rechtfertigen würde. Ein solches sei vom GS-EFD nicht geltend gemacht worden. Die Antragstellerin ergänzt in ihrer Stellungnahme vom 5. März 2021, selbst wenn ihrer Auffassung nicht gefolgt werde und der Zugang nach Art. 9 Abs. 2 BGÖ und Art. 19 Abs. 1bis DSG beurteilt werde, sei der Zugang zu verweigern, da die vorliegend in Frage stehenden Personendaten in keinem direkten oder indirekten Zusammenhang mit der Erfüllung

¹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.

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



öffentlicher Aufgaben stünden. Es handle sich dabei vielmehr um Namen von Arbeitnehmenden der Antragstellerin oder Daten, welche direkt Rückschlüsse auf Personen zuließen, die für die Antragstellerin arbeiten würden. Es sei zu bedenken, dass die Antragstellerin als Branchenverband Teil der Privatwirtschaft sei und grundsätzlich keine öffentliche Aufgabe wahrnehme, sondern der Interessenwahrnehmung ihrer Mitglieder verpflichtet sei. Auch wenn man zur Auffassung käme, dass die Antragstellerin eine öffentliche Aufgabe wahrnehme, gälte dies nicht für die einzelnen Mitarbeitenden der Antragstellerin. Abgesehen davon bestünde auch kein öffentliches Interesse an der Zwangsgewährung, wenn die Kriterien von Art. 6 Abs. 2 VBGÖ herangezogen würden.

17. Das GS-EFD will die grün markierten Passagen gestützt auf Art. 9 Abs. 1 BGÖ sowie weitere Passagen, die rein privaten Inhalts sind und damit nicht die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (Art. 5 Abs. 1 Bst c BGÖ e contrario) betreffen, abdecken. Die Schwärzung der von der Antragstellerin geltend gemachten gelb markierten Passagen lehnt das GS-EFD ab, da es sich hierbei weder um Personendaten der Mitarbeitenden der Antragstellerin noch um Passagen mit rein privatem Inhalte handelt.
18. Beim Recht auf Zugang zu Informationen nach Öffentlichkeitsgesetz spielt der Dokumentenbegriff eine zentrale Rolle. So ist dieses Gesetz nur anwendbar, wenn das Dokument, zu welchem Zugang verlangt wird, die folgenden drei Bedingungen kumulativ erfüllt: Die Information muss auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sein (Bst. a), sie muss sich im Besitz einer Behörde befinden, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist (Bst. b), und sie muss die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen (Bst. c). Aus Art. 5 Abs. 1 Bst. a BGÖ ergibt sich, dass die amtlichen Dokumente zum Zeitpunkt der Einreichung des Zugangsgesuches bereits existieren müssen. Das Öffentlichkeitsprinzip bezweckt nicht, die Verwaltung zur Erstellung eines noch nicht existierenden Dokuments zu verpflichten. Folglich schliesst Art. 5 Abs. 1 Bst. a BGÖ e contrario nicht dokumentierte Informationen vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes aus.³ Die Voraussetzung der öffentlichen Aufgabe nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ bezieht sich hauptsächlich auf die Abgrenzung der privatwirtschaftlichen Tätigkeit von Verwaltungseinheiten bzw. Organisationen nach Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ, welche im Gegensatz zur amtlichen Tätigkeit nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterliegt.⁴ Der Zusammenhang mit einer öffentlichen Aufgabe kann sich aus dem Gegenstand oder dem Gebrauch der Information ergeben. Ein privates Dokument im Besitz der Behörde wird vom Öffentlichkeitsgesetz erfasst, wenn es zur Ausübung einer öffentlichen Aufgabe verwendet wird.⁵ Überdies ist zu prüfen, ob allenfalls eine Ausnahme gemäss Art. 5 Abs. 3 BGÖ greift.⁶
19. Das GD-EFD hat zum Zeitpunkt des Zugangsgesuches drei E-Mails identifiziert. Es handelt sich um E-Mails, die das SIF von der Antragstellerin erhalten hat und sich damit in seinem Besitz befinden (Art. 5 Abs. 1 Bst. a und b BGÖ). Unerheblich ist dabei, dass es sich bei den E-Mails um Dokumente eines privaten Dritten handelt. Weder sind die E-Mails als privat bezeichnet worden, noch sind sie in ihrer Gesamtheit privater Natur. Auch das GS-EFD geht davon aus, dass die E-Mails dem SIF für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe i.S.v. Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ zur Verfügung stehen. Hingegen stützen sich das GS-EFD und die Antragstellerin für die Einschwärzungen einzelner Passagen der E-Mails auf Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ mit der Begründung, diese Textstellen seien privater Natur und würden somit keinen Bezug zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe aufweisen. Entgegen den Darlegungen

³ NUSPLIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 11ff.; Urteil des BVGer A-7235/2015 vom 30. Juni 2016 E. 5.1.

⁴ Urteil des BVGer A-7404/2014 vom 23. November 2015 E. 5.1.4.

⁵ NUSPLIGER, in: Handkommentar BGÖ), Art. 5, Rz 20.

⁶ Urteil des BVGer A-7404/2014 vom 23. November 2015 E. 5.1.4.



der GS-EFD und der Antragstellerin ist Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ keine Ausnahmebestimmung, die eine Einschränkung des Zugangs erlaubt, sondern eine der kumulativen Voraussetzungen für das Vorliegen eines amtlichen Dokumentes. Daher ist der Beauftragte der Ansicht, dass Passagen eines Dokuments nicht gestützt auf Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ geschwärzt werden können.⁷ Für alle drei E-Mails ist die Legaldefinition des amtlichen Dokumentes erfüllt. Aufgrund der bestehenden Dokumentenqualität nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ ist das Öffentlichkeitsgesetz anwendbar. Ob einzelne Textstellen in den E-Mails nicht zugänglich sind, richtet sich nach den Ausnahmebestimmungen nach Art. 7ff. BGÖ.

20. Nach Art. 6 Abs. 1 BGÖ wird jeder Person ein generelles Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährt, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden müsste. Gemäss Öffentlichkeitsgesetz besteht jedoch eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs obliegt der Behörde, wobei sie darzulegen hat, dass bzw. inwiefern eine oder mehrere der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmebestimmungen erfüllt sind. Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.⁸
21. Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nicht absolut. Die Bestimmungen von Art. 7, Art. 8 und Art. 9 BGÖ sehen Ausnahmetatbestände vor, bei deren Vorliegen der Zugang zu amtlichen Dokumenten einzuschränken, aufzuschieben oder ganz zu verweigern ist. Erweist sich im Ergebnis eine Einschränkung des Zugangs als gerechtfertigt, so muss die Behörde in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips dafür die möglichst mildeste, das Öffentlichkeitsgesetz am wenigsten beeinträchtigende Form wählen.⁹ Demnach darf der Zugang nicht komplett verweigert werden, wenn ein verlangtes Dokument Informationen enthält, die nach den Ausnahmebestimmungen von Art. 7–9 BGÖ nicht zugänglich sind. Vielmehr ist in diesem Fall ein eingeschränkter, das heisst teilweiser Zugang zu denjenigen Informationen im Dokument zu gewähren, welche nicht geheim zu halten sind, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzung, Teilveröffentlichung oder Aufschub.¹⁰
22. Die zu beurteilenden E-Mails enthalten Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. a DSG. Das Öffentlichkeitsgesetz sieht in Art. 9 BGÖ zum Schutz von Personendaten vor, dass amtliche Dokumente mit Personendaten *nach Möglichkeit* vor der Einsichtnahme zu anonymisieren sind (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Die Anonymisierungspflicht gilt daher nicht absolut, sondern ist im Einzelfall zu beurteilen.¹¹ Sofern die Privatsphäre der betroffenen Person nicht beeinträchtigt ist, trifft die Behörde keine Anonymisierungspflicht.¹² Eine Anonymisierung könnte in diesen Fällen sogar eine unverhältnismässige Beschränkung des Zugangsrechts sein. Schliesslich ist stets zu beachten, dass der Gesetzgeber mit der Einführung des Öffentlichkeitsgesetzes die Transparenz der Verwaltungstätigkeit bezweckt hat.¹³ Keine Anonymisierung ist möglich, wenn der Gesuchsteller, wie vorliegend, explizit Zugang zu Personendaten verlangt. In diesem Fall beurteilt sich die Frage der Bekanntgabe der Personendaten nach Art. 19 DSG (Art. 9 Abs. 2 BGÖ). Demnach kann der Zugang gewährt werden, wenn eine Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 17 resp. 19 Abs. 1 DSG vorliegt oder die Voraussetzungen von 19

⁷ Empfehlung EDÖB vom 12. März 2020: EDA / E-Mail-Verkehr Ziffer 15.

⁸ Urteil des BVerger A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1.

⁹ BGE 133 II 209 E. 2.3.3.

¹⁰ Urteil des BVerger A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 6.4.2.

¹¹ Urteil BVerger A-6054/2013 vom 18. Mai 2015, E.4.2.1.

¹² FLÜCKIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 9, N 13f.

¹³ AMMANN/LANG, in: Passadelis/Rosenthal/Thür [Hrsg.], Datenschutzrecht, 2014, Rz. 25.62f.; Bundesamt für Justiz und Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 7. August 2013 Ziffer. 3.1.3.



Abs. 1 bis DSGVO erfüllt sind. Gemäss dieser Bestimmung dürfen Bundesorgane gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten bekannt geben, wenn die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b). Erstere Voraussetzung ergibt sich für das Öffentlichkeitsgesetz bereits aus der Definition des Begriffs "amtliches Dokument" laut Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGO. Die zweite Voraussetzung verlangt eine Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang zu den amtlichen Dokumenten und den privaten Interessen der betroffenen Person am Schutz ihrer Privatsphäre.¹⁴ Nach Art. 7 Abs. 2 BGO 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. Dem Wortlaut von Art. 7 Abs. 2 BGO, wonach das öffentliche Interesse am Zugang "ausnahmsweise" überwiegen kann, trägt die Rechtsprechung in dem Sinn Rechnung, als sie dem Schutzbedürfnis mit zunehmender Persönlichkeitsnähe der Information stärkeres Gewicht beimisst.¹⁵

23. Die *Gewichtung des Privatinteresses* hat gemäss Lehre und Rechtsprechung insbesondere anhand der Art der in Frage stehenden Daten, der Funktion bzw. Stellung der betroffenen Person sowie möglicher Konsequenzen der Bekanntgabe zu erfolgen. Hinsichtlich Funktion bzw. Stellung der betroffenen Person ist zu unterscheiden zwischen Personen des öffentlichen Lebens bzw. Verwaltungsangestellten in höheren Führungsfunktionen, hierarchisch nachgeordneten Verwaltungsangestellten und privaten Dritten.¹⁶ Weiter gilt es zu beachten, dass nicht jede Bekanntgabe von Personendaten eine Verletzung der Privatsphäre darstellt, die eine systematische Verweigerung des Zugangs zu dem Dokument rechtfertigen könnte. Die Gefahr einer ernsthaften Schädigung der Persönlichkeit muss mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen. Mithin muss die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig sein. Geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenzen reichen nicht aus, um ein überwiegendes privates Interesse geltend zu machen. Ebenso wenig, wenn eine Beeinträchtigung der Persönlichkeit lediglich denkbar bzw. entfernt möglich ist.¹⁷
24. Auf der anderen Seite ist das *öffentliche Interesse am Zugang* zu berücksichtigen. Nach Art. 1 BGO bezweckt das Öffentlichkeitsprinzip, die Entscheidungsprozesse der Verwaltung transparent zu machen und eine Kontrolle über die Verwaltung zu ermöglichen sowie das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen zu stärken.¹⁸ Diesem kommt nicht in jedem Fall dasselbe Gewicht zu. Vielmehr sind bei der Gewichtung im Hinblick auf die geforderte Interessenabwägung Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes zu beachten. Als Kriterium kann hierbei die Bedeutung der Materie hinzugezogen werden; je grösser die politische und gesellschaftliche Bedeutung eines bestimmten Aufgabenbereiches ist, desto eher rechtfertigt sich ein Zugang zu den Dokumenten.¹⁹ Zu diesem (allgemeinen) Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung können weitere besondere Informationsinteressen der Öffentlichkeit treten (Art. 6 Abs. 2 VBGÖ). Welches Gewicht diesen Interessen zukommt, hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalles ab, etwa der Bedeutung der vom Zugangsgesuch betroffenen Materie.²⁰

¹⁴ Urteil des BVerfG A-6108/2016 vom 28. März 2018, E. 7.

¹⁵ Urteil des BVerfG A-8073/2015 vom 13. Juli 2016. E. 6.1.2.

¹⁶ Urteil BVerfG A-6738/2014 vom 23. September 2015, E. 5.1.3.1.

¹⁷ Urteil BVerfG 1C_14/2016 vom 23. Juni 2016, E. 3.4; BVerfG Urteil A- 8073/2015 vom 13. Juli 2016, E.6.1.3.

¹⁸ BBI 2003 1976.

¹⁹ Urteil des BVerfG A-8073/2015 vom 13. Juli 2016. E. 6.1.4.

²⁰ Urteil BVerfG A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.5.



25. Die Antragstellerin bemängelte in Bezug auf die E-Mail vom 23. März 2020, dass das GS-EFD die Namen zweier Mitarbeitenden nicht eingeschwärzt habe. Diese Namen seien eindeutig als Personennamen zu klassifizieren. Es nütze dabei nichts, wenn die Domain der Mailadresse geschwärzt werde. Die Anonymisierung müsse vielmehr umgekehrt sein: die beiden Namen seien zu schwärzen, während die Maildomain nicht anonymisiert werden müsse. Weiter sei die Anrede einzuschwärzen, da diese in Kombination mit der Absenderdomain Personendaten seien, die ebenfalls nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ zu anonymisieren seien.
26. Das GS-EFD teilte bezüglich der Einschwärzung der beiden fraglichen Personendaten in seiner Stellungnahme vom 8. März 2021 dem Beauftragten mit, dass infolge eines Farbfehlers die Namen zweier Mitarbeitenden der Antragstellerin geschwärzt werden soll und nicht der Teil der E-Mailadresse, der diese Namen nicht enthalte.
27. In Bezug auf diese E-Mail stellt der Beauftragte fest, dass zwischen den Parteien insofern Einigkeit besteht, als die Vor- und Nachnamen der zwei fraglichen Personen im "cc" eingeschwärzt werden sollen und die dazugehörige Maildomain zugänglich ist.
28. Über die Einschwärzungsvorschläge des GS-EFD hinaus verlangt die Antragstellerin hinsichtlich aller drei E-Mails die Abdeckung der Anrede und Grussformel in Kombination mit der Maildomain, weil eine Person identifiziert werden könnte. Im Rahmen der Anhörung berief sich die Antragstellerin auch auf Art. 13 Abs. 2 Bst. f DSGVO.
29. Art. 13 DSGVO ist nicht anwendbar, da vorliegend nicht eine private Person, sondern eine Behörde im Rahmen eines Zugangsgesuches nach Öffentlichkeitsgesetz Personendaten bekannt gibt (siehe Ziffer 22). Wie vorstehend erwähnt (Ziffer 21), gilt die Anonymisierungspflicht nicht absolut, sondern ist im Einzelfall zu beurteilen. Sofern die Privatsphäre der betroffenen Person nicht beeinträchtigt ist, trifft die Behörde keine Anonymisierungspflicht. Vorliegend führt die Bekanntgabe der fraglichen Textstellen zu keiner respektive lediglich zu einer geringfügigen Beeinträchtigung der Privatsphäre. Selbst eine Interessenabwägung nach Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 7 Abs. 2 BGÖ und Art. 19 Abs. 1 bis DSGVO würde nicht zu einem anderen Ergebnis führen, zumal die beweisbelastete Antragstellerin im Schlichtungsverfahren nicht nachvollziehbar darlegen konnte, welche überwiegenden Nachteile eine Offenlegung für die betroffene Person zur Folge hätte.
30. Fazit: Zusammenfassend stützt der Beauftragte die Einschätzung des GS-EFD, welches in den drei E-Mails die Maildomain der Antragstellerin, die Anrede und Grussformel offenlegen will. Das GS-EFD hält in allen drei E-Mails an seinen Einschwärzungen (grüne Markierungen) fest, wobei die Einschwärzungen in der E-Mail vom 23. März 2020 entsprechend den Ausführungen gemäss Ziffer 27 (Schwärzung der Vor- und Nachnamen der zwei Mitarbeitenden und Offenlegung der Maildomain) zu korrigieren sind.
31. Hinsichtlich des E-Mails vom 17. September 2020 sind noch die Einschwärzungen zu prüfen, welche nach Ansicht des GS-EFD und der Antragstellerin private Inhalte aufweisen und nicht der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen (Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ e contrario). Wie oben in Ziffer 19 bereits dargelegt, ist zu bedenken, dass diese Bestimmung keine Ausnahmenorm nach Öffentlichkeitsgesetz ist.
32. Das GS-EFD schwärzte den ersten Satz des ersten Absatzes des E-Mails sowie das Postskriptum mit dem Hinweis, es handle sich dabei um Aussagen mit rein privatem Inhalt, die nicht die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen. Es lehnte die gelb markierten Passagen, welche die Antragstellerin zur Schwärzung vorgeschlagen hat, ab, da es sich dabei weder um Personendaten der Mitarbeitenden der Antragstellerin noch um Passagen mit rein privatem Inhalt handle.



33. Die Antragstellerin will darüber hinaus insbesondere den zweiten Satz im ersten Absatz des E-Mails abdecken, da er in keinen Zusammenhang mit dem "Thema des Zugangsgesuches" stehe, was bereits schon die Einleitungsworte zeigten. Der zweite Satz im ersten Abschnitt sei zusätzlich persönlicher Natur und stehe in direktem Zusammenhang mit dem ersten, zur Anonymisierung vorgesehenen Satz.
34. Bei den Einschwätzungen des ersten Satzes im ersten Absatz und der Einschwätzung des Postskriptums (grüne Markierungen) beruft sich das GS-EFD argumentativ auf den Schutz der Privatsphäre. Der Beauftragte teilt die Einschätzung des GS-EFD, wonach es sich dabei um Informationen privater Natur handelt. Diese sind nach Ansicht des Beauftragten gemäss Art. 7 Abs. 2 BGÖ zu schützen, zumal in diesem Fall kein öffentliches Interesse am Zugang zu diesen privaten Informationen zu erkennen ist. Demzufolge ist die Einschwätzung des GS-EFD im Ergebnis rechtmässig und verhältnismässig.
35. In Bezug auf die übrigen von der Antragstellerin ersuchten Einschwätzungen (gelb markiert) geht der Beauftragte mit dem GS-EFD einig, dass vorliegend ein allgemeines öffentliches Interesse am Zugang zu diesen Textpassagen besteht, insbesondere um den Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes zu erfüllen (Ziffer 24). Andererseits legte die beweiselastete Antragstellerin (Ziffer 20) ihrerseits im Schlichtungsverfahren nicht nachvollziehbar dar, inwiefern diese Informationen privater Natur sein sollen. Insbesondere zeigte sie nicht auf, dass die Offenlegung dieser Textstellen für die betroffene Person, zu einer mehr als bloss geringfügigen oder unangenehmen Beeinträchtigung ihrer Privatsphäre führen würde, mithin erreicht sie damit nicht die von der Rechtsprechung geforderte Beeinträchtigung der Privatsphäre mit einer gewissen Erheblichkeit (Ziffer 23).
36. Fazit: Das GS-EFD hält an seinen Einschwätzungen (grüne Markierungen) im ersten Absatz und im Postskriptum des E-Mails vom 17. September 2020 fest.

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

37. Das GS-EFD hält entsprechend seinem Einschwätzungsvorschlag an seiner teilweisen Zugangsgewährung zu E-Mail vom 23. März 2020 fest, unter Berücksichtigung der Korrekturen gemäss Ziffer 27.
38. Das GS-EFD hält entsprechend seinem Einschwätzungsvorschlag an seiner teilweisen Zugangsgewährung zum E-Mail vom 2. April 2020 und zum E-Mail vom 17. September 2020 fest.
39. Die Antragstellerin kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim GS-EFD den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
40. Das GS-EFD erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art.15 Abs. 2 BGÖ).
41. Das GS-EFD erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
42. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragstellerin und des Zugangsgesuchstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGO).



43. Die Empfehlung wird eröffnet:

- Einschreiben mit Rückschein (R)
X.____
- Einschreiben mit Rückschein (R)
GS-EFD
3003 Bern
- Einschreiben mit Rückschein (R)
Y.____

Reto Ammann

Astrid Schwegler