



Bern, den 6. Juli 2011

## **Empfehlung**

### **gemäss Art. 14 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung**

#### **zum Schlichtungsantrag des**

#### **Antragstellerin X**

#### **gegen**

#### **Staatsekretariat für Wirtschaft (SECO)**

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

1. Die Antragstellerin (Verein) hat beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) am 9. Juni 2010 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz BGÖ, SR 152.3) ein Gesuch um Zugang zu Dokumenten der Paritätischen Landeskommision (PLK) in der Schweizerischen Gebäudetechnikbranche gestellt. Die Antragstellerin begehrte Einsicht in folgende Dokumente:
  - Jahresrechnung der PLK betreffend den Einzug der Vollzugskostenbeiträge und deren Verwendung aus den Jahren 2007, 2008 und 2009 (inkl. Berichte der Revisionsstelle),
  - Budgetplanungen der PLK für die Jahre 2007, 2008, 2009 und 2010, sowie
  - allenfalls in weitere Unterlagen der PLK, welche im Rahmen der Kontrolle gemäss Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 28. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG, SR 221.215.311) dem SECO eingereicht wurden.
2. Das SECO lehnte in seiner Antwort vom 25. Juni 2010 die Einsicht in die verlangten Dokumente ab und erläuterte: "Laut Artikel 3 des Bundesratsbeschlusses vom 20. Oktober 2009 über die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) des Gesamtarbeitsvertrages (GAV) in der Schweizerischen Gebäudetechnikbranche sind dem SECO über den Einzug und die Verwen-



derung der Vollzugskostenbeiträge alljährlich eine Abrechnung sowie das Budget für die nächste Geschäftsperiode zuzustellen. Der Abrechnung ist überdies der Bericht einer anerkannten Revisionsstelle beizulegen.“ Weiter erklärte das SECO, dass „[d]iese Bestimmung [...] die Überprüfung der korrekten Verwendung der Beitragsgelder durch eine unabhängige Amtsstelle [bezweckt] und [...] dadurch die Wahrung der Interessen der einzelnen beitragspflichtigen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden [gewährleistet]. Ein selbständiger Anspruch von Dritten auf Einsicht in Jahresrechnung und Budget erscheint daher nicht notwendig und ist gesetzlich auch nicht vorgesehen“. Das SECO argumentierte, dass im Fall einer Offenlegung der Jahresrechnungen und des Budgets Geschäftsgeheimnisse der PLK offenbart würden, weshalb der Zugang gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ verweigert werde. Weiter führte es aus, es sei auch nicht auszuschliessen, dass durch den Zugang zu den Dokumenten die Privatsphäre Dritter (Art. 7 Abs. 2 BGÖ) gefährdet und die korrekte Durchführung der Vollzugsaufgaben der PLK beeinträchtigt seien.

3. Die Antragsstellerin reichte am 19. Juli 2010 beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) einen Schlichtungsantrag ein. Sie erläuterte, dass die PLK ein Verein sei, welcher von den Sozialpartnern des Gesamtarbeitsvertrages (GAV)<sup>1</sup> in der Schweizerischen Gebäudetechnikbranche errichtet und mit der Durchführung, Kontrolle und dem Vollzug des GAV beauftragt worden sei. „Vereinszweck der PLK ist gemäss 2.1 der Statuten (Anhang 1 des GAV) einerseits die Zusammenarbeit der GAV-Vertragsparteien sowie der unterstellten Arbeitgeber und Arbeitnehmenden zu ermöglichen und andererseits der Vollzug des GAV. [...] Zuständig ist die PLK unter anderem etwa für den Einzug und die Verwaltung der Vollzugskostenbeiträge (Art. 11.4 Bst. g GAV; Art. 2.1 Statuten PLK). Da die PLK somit nicht auf dem Markt auftritt und sie nicht in Konkurrenz zu Marktteilnehmern steht, besteht folglich auch keine Gefahr, dass das Zugänglichmachen der angeforderten Informationen zu einer Wettbewerbsverzerrung führen könnte“. Weiter argumentierte die Antragsstellerin, dass das SECO nicht näher begründet habe, weshalb das Zugänglichmachen der angeforderten Dokumente die Privatsphäre Dritter im Sinne von Art. 7 Abs. 2 BGÖ beeinträchtigen würde.
4. Auf Ersuchen des Beauftragten (21. Juli 2010) reichte das SECO am 6. September 2010 eine Stellungnahme ein und führte u.a. aus: „Sämtliche in den Bilanzen und Jahresrechnungen aufgeführten Angaben fallen unseres Erachtens unter das Geschäftsgeheimnis der PLK Gebäudetechnikbranche. So enthalten die Bilanzen – u.a. – detaillierte Angaben über die bei verschiedenen Banken angelegten Vermögenswerte. In der Erfolgsrechnung wird im Detail angeführt, aus welchen Quellen wie viele Einnahmen zu verzeichnen waren und für welche Zwecke die Beiträge im einzelnen verwendet wurden.“

Folgende Dokumente hat das SECO dem Beauftragten eingereicht:

- Bericht der Revisionsstelle 2007, Bilanz 2007, Erfolgsrechnung 2007, Erfolgsrechnung mit Budget 2007, Anmerkungen zur Jahresrechnung 2007 der PLK (SECO Beilage 3, nachfolgend Dokument 1)
- Bericht der Revisionsstelle 2008, Bilanz 2008, Erfolgsrechnung 2008, Erfolgsrechnung mit Budget 2008, Anmerkungen zur Jahresrechnung 2008 der PLK (SECO Beilage 4, nachfolgend Dokument 2);

---

<sup>1</sup> Der GAV Gebäudetechnikbranche und die Statuten der PLK sind im Internet veröffentlicht: [www.plk-gebaeudetechnik.ch/uploads/docs/Gebaeudetechnik-GAV%20\(2\).pdf](http://www.plk-gebaeudetechnik.ch/uploads/docs/Gebaeudetechnik-GAV%20(2).pdf)



- Bericht der Revisionsstelle 2009, Bilanz 2009, Erfolgsrechnung 2009, Erfolgsrechnung mit Budget 2009, Anmerkungen zur Jahresrechnung 2009 der PLK (SECO Beilage 5, nachfolgend Dokument 3);
- PLK Rechnung Mehrjahresvergleich 2005-2009 der PLK (SECO Beilage zu Beilage 5, nachfolgend Dokument 4)
- Schreiben der Y vom 2. Juli 2009 (SECO Beilage zu Beilage 5, nachfolgend Dokument 5)
- Schreiben der Z vom 4. Februar 2009 (SECO Beilage zu Beilage 5, nachfolgend Dokument 6)
- Informationsblatt PLK (SECO Beilage zu Beilage 5, nachfolgend Dokument 7). Dieses Dokument ist im Internet<sup>2</sup> zugänglich und wird vorliegend *nicht beurteilt*.

Dazu hielt das SECO fest, dass sich keine weiteren Dokumente in dieser Angelegenheit in seinem Besitz befinden.

5. Der Beauftragte forderte das SECO am 13. September 2010 auf, ihm die Korrespondenz zwischen dem SECO und der PLK betreffend die Stellungnahme zu Geschäftsgeheimnissen einzureichen bzw. eine solche einzuholen.
6. Das SECO übermittelte dem Beauftragten am 22. Oktober 2010 die Stellungnahme der PLK. Aus ihr ergibt sich, dass die PLK und die GAV-Vertragsparteien dagegen sind, PLK-Bilanzen und Erfolgsrechnungen an unbefugte Dritte weiterzuleiten. Die PLK hält fest, dass sie mit der Einreichung der verlangten Unterlagen die im Rahmen einer AVE notwendigen Offenlegungspflichten gegenüber der zuständigen Behörde erfülle und der jährliche Versand des GAV-Informations-Flyers an die dem GAV unterstellten Firmen sehr geschätzt werde. Zudem befürchtet die PLK, dass mit der Offenlegung der Bilanz und der Erfolgsrechnung „die Zahlen im Zusammenhang mit den Aufgaben und der Funktionsweise einer PLK falsch interpretiert und absichtlich oder unabsichtlich falsche Schlüsse gezogen werden und [...] veröffentlicht werden.“

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

### **A. Schlichtungsverfahren und Empfehlung 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<sup>3</sup>. 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.

---

<sup>2</sup> [www.plk-gebaeudetechnik.ch/uploads/docs/GAV%20GT%20Flyer%20d.pdf](http://www.plk-gebaeudetechnik.ch/uploads/docs/GAV%20GT%20Flyer%20d.pdf)

<sup>3</sup> BBl 2003 2023



2. Der Antragstellerin hat ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim SECO eingereicht und eine ablehnende Antwort 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 Beauftragten<sup>4</sup>.

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 SECO stützt seine Zugangsverweigerung in erster Linie auf Art. 3 AVE und leitet davon ab, dass die Überprüfung der korrekten Verwendung der Beitragsgelder durch eine unabhängige Amtsstelle die Interessen der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden gewährleistet. Zudem hält es fest, es gebe keinen gesetzlichen Anspruch eines Dritten auf eine Einsicht in die Jahresrechnung und das Budget der PLK.
  - 1.1 Das SECO ist eine Bundesbehörde und erfüllt mit der Kontrolle über die Verwendung der Vollzugskostenbeiträge der PLK im Rahmen des Gesamtarbeitsvertrages in der Schweizerischen Gebäudetechnikbranche eine aufsichtsrechtliche Tätigkeit. Diese Aktivität des SECO unterliegt – wie jedes andere Verwaltungshandeln einer anderen Bundesbehörde auch – grundsätzlich dem Öffentlichkeitsgesetz (unter dem Vorbehalt spezialgesetzlicher Bestimmungen). Ist das Öffentlichkeitsgesetz anwendbar, ist nach seinen Vorgaben zu prüfen, ob die verlangten Unterlagen amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 BGÖ und im Einzelfall zugänglich sind.
  - 1.2 Die AVE enthält keine Bestimmung, die das Recht auf Einsicht in die fraglichen Dokumente regelt. Das heisst jedoch nicht, dass es tatsächlich keinen gesetzlichen Anspruch auf Einsicht in diese Dokumente gibt. Durch das Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes am 1. Juli 2006 hat *jede Person* grundsätzlich einen *Anspruch auf Einsicht in amtliche Dokumente*, die sich im Besitz der Behörde befinden (Art. 6 BGÖ). Demzufolge beschliesst nicht mehr die Verwaltung, welche Informationen sie von sich aus abgeben will, sondern jede Person bestimmt in ihrem Zugangsgesuch, in welche amtlichen Dokumente sie Einsicht nehmen möchte. Mit dem Öffentlichkeitsprinzip wird die Behördentätigkeit transparent, und der Wahrheitsgehalt amtlicher Verlautbarungen kann überprüft werden<sup>5</sup>. Auf diese Weise ist die Kontrolle der Verwaltung durch den Bürger möglich, wodurch einerseits Vertrauen und Bürgernähe geschaffen und andererseits die Akzeptanz behördlicher Aktivitäten gefördert wird<sup>6</sup>.

Eine spezialgesetzliche Bestimmung gemäss Art. 4 BGÖ liegt nicht vor.

*Das Öffentlichkeitsgesetz ist grundsätzlich anwendbar.*

---

<sup>4</sup> BBI 2003 2024

<sup>5</sup> BBI 2003 1973 f.

<sup>6</sup> Handkommentar BGÖ, Art. 7 RZ 74



2. Als amtliches Dokument gilt nach Art. 5 Abs. 1 Bst. b BGÖ jede Information, die „sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist“. Zeitlich betrifft es Dokumente, die nach dem 1. Juli 2006 von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden (Art. 23 BGÖ). Demnach fallen auch die von einem Dritten der Behörde übermittelten Informationen und Dokumente unter das Öffentlichkeitsgesetz.

Im konkreten Fall sind die oben unter Ziffer I. 4. aufgeführten Unterlagen, die dem SECO zugestellt wurden, amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 BGÖ.

3. Aus verfahrensökonomischen Gründen<sup>7</sup> wird nachfolgend zuerst geprüft, ob für die zu beurteilenden Dokumente eine der Ausnahmebestimmungen nach den Artikeln 7f. BGÖ anwendbar ist.
  - 3.1 Der im Öffentlichkeitsgesetz verankerte Schutzmechanismus von Geheimhaltungsinteressen beruht nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ *einzig auf dem Bestehen oder Nichtbestehen eines Schadensrisikos*. Dabei müssen kumulativ zwei Bedingungen vorliegen: Das öffentliche (Bst. a – f) oder private (Bst. g – h) Interesse wird durch die Offenlegung erheblich beeinträchtigt, und es besteht ein ernsthaftes Risiko, dass die Beeinträchtigung eintritt. Damit die Ausnahme wirksam wird, muss der Schaden „nach dem üblichen Lauf der Dinge“ mit hoher Wahrscheinlichkeit eintreffen. Im Zweifelsfall ist der Zugang zu gewähren<sup>8</sup>. Es obliegt der Behörde zu beweisen, dass die Ausnahmebedingungen, die im Öffentlichkeitsgesetz festgelegt sind, gegeben sind<sup>9</sup>.
  - 3.2 Das SECO verweigert den Zugang zu den Dokumenten mit der Begründung, es lägen Geschäftsgeheimnisse vor.

Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden. Die Begriffe „Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis“ sind weder in der Botschaft noch im Öffentlichkeitsgesetz definiert. In der Botschaft wird lediglich ausgeführt, dass das Zugänglichmachen bestimmter Informationen nicht zu einer *Wettbewerbsverzerrung zwischen Marktteilnehmern* führen darf<sup>10</sup>. Die Geheimhaltungsnorm bezieht sich nicht auf alle Geschäftsinformationen, welche der Verwaltung mitgeteilt werden, sondern nur auf wesentliche Daten, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken bzw. dazu führen würden, dass dem betroffenen Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil genommen wird<sup>11</sup>. Gemäss dem Bundesgericht sind Geschäftsgeheimnisse: «toute connaissance particulière qui n'est ni de notoriété publique ni facilement accessible et que son détenteur a un intérêt légitime à garder secrète. Par secrets commerciaux, on entend des informations qui peuvent avoir une incidence sur le résultat commercial; il peut s'agir notamment de connaissances relatives à l'organisation, la calculation des prix, la publicité et la production [...]»<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> Handkommentar BGÖ, Art. 9 RZ 43

<sup>8</sup> Handkommentar BGÖ, Art. 7 RZ 4; BBI 2003 2006, [Empfehlung vom 29. August 2008](#), Ziffer II.B.4; Stephan C. Brunner, Interessenabwägung im Vordergrund, digma 4/2004, S. 162

<sup>9</sup> A-3269/2010, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. Oktober 2010 Erw. 3.1

<sup>10</sup> BBI 2003 2011 f.

<sup>11</sup> Handkommentar BGÖ, Art. 7 RZ 41

<sup>12</sup> BGE 109 1B 56; Vgl. auch Bundesverfassungsgericht (1BvR2087, 2111//03, C. 2.b.aa), welches zu Geschäftsgeheimnissen zählt: „Umsätze, Ertragslagen Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Kalkulationsunterlagen, Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte, durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betriebes massgeblich bestimmt werden.“



Geschäftsdaten wie Jahresrechnung, Erfolgsrechnung und Budget sind also als Geschäftsgeheimnisse im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ zu betrachten, sofern eine Wettbewerbssituation besteht.

- 3.3 Bei den verlangten Dokumenten der PLK handelt es sich um Jahresrechnungen, Erfolgsrechnungen, Budgets und Berichte der Revisionsstelle. Für die Qualifikation dieser Geschäftsdaten als Geschäftsgeheimnis ist wesentlich, ob deren Kenntnisnahme durch Marktkonkurrenten eine Wettbewerbsverzerrung bewirken kann. Fraglich ist daher, ob die PLK sich mit ihrer Tätigkeit in einer Wettbewerbssituation befindet.

Die PLK ist ein Verein, der von den Sozialpartnern des Gesamtarbeitsvertrages (GAV) in der Schweizerischen Gebäudetechnik errichtet und mit der Durchführung, der Kontrolle und dem Vollzug des GAV in der Gebäudetechnikbranche beauftragt wurde. Die PLK auch für den Einzug und die Verwaltung der Vollzugskostenbeiträge zuständig (Art. 11. 4 Bst. g GAV). Weder das SECO noch die PLK haben hinreichend dargelegt, inwiefern die Kenntnis der Geschäftsdaten der PLK einem Marktkonkurrenten einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil verschaffen könnte. Es ist somit nicht erkennbar, inwieweit der Zugang zu den Dokumenten 1 bis 4 zu einer Wettbewerbsverzerrung führt und eine Wettbewerbssituation vorhanden ist. Demnach sind die verlangten Geschäftsdaten keine Geschäftsgeheimnisse im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes, und Art. 7 Abs. 1 Bst g BGÖ ist nicht anwendbar. Weitere Ausnahmegründe wurden nicht geltend gemacht und sind für den Beauftragten nicht ersichtlich.

Das Dokument 5 und das Dokument 6 sind ebenfalls im Rahmen der Jahresrechnung der PLK dem SECO mitgeteilt worden. Das SECO, die PLK, die Y und die Z (Dokument 6) haben sich hier auf keine Ausnahmenorm, insbesondere nicht auf das Geschäftsgeheimnis, berufen. Nach Ansicht des Beauftragten enthalten auch in diesen Dokumente keine Geschäftsgeheimnisse enthalten sowie keine weiteren Ausnahmegründe nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ anwendbar.

*Es sind für die Dokumente 1 bis 6 keine Ausnahmegründe nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ anwendbar.*

4. Die Dokumente 1 bis 6 enthalten Personendaten natürlicher und juristischer Personen. Es ist das in Art. 9 BGÖ vorgesehene Verfahren zum Schutz von Personendaten zu beachten.

Personendaten sind alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche oder juristische Person beziehen (Art. 3 Bst. a des Bundesgesetzes über den Datenschutz, DSG, SR 235.1). Amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, sind nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Der Umfang der Anonymisierung richtet sich nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit<sup>13</sup>.

- 4.1 Nach Ansicht des Beauftragten können gewisse Personendaten in den Dokumenten 1 bis 6 durchaus anonymisiert werden, andere jedoch nicht. Daher bleibt es trotzdem möglich, die Dokumente ohne weiteres einer Person zuzuordnen (Dokument 1 bis 4 der PLK, das Dokument 5 der Y und das Dokument 6 der Z).

- 4.2 Ist eine Anonymisierung der Personendaten nicht möglich<sup>14</sup>, so beurteilt sich der Zugang nach den Vorschriften des Datenschutzgesetzes über die Bekanntgabe von Personendaten durch

<sup>13</sup> Handkommentar BGÖ, Art. 9 RZ 21 f.

<sup>14</sup> Handbuch BGÖ, Art. 9 RZ 22



Bundesorgane (Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 DSGVO)<sup>15</sup>. Nach Art. 19 Abs.1<sup>bis</sup> DSGVO kann eine Behörde in Ausnahmefällen auch Personendaten bekannt geben, wenn diese im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe stehen (Bst. a) und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b).

4.3 Die zu beurteilenden Dokumente braucht das SECO für die aufsichtsrechtliche Kontrolle betreffend den korrekten Einzug und die Verwendung der Vollzugskostenbeiträge der PLK. Somit dienen die Dokumente der Erfüllung einer öffentlichen Tätigkeit im Sinne von Art. 19 Abs.1<sup>bis</sup> Bst. a DSGVO.

4.4 Darüber hinaus verlangt Art. 19 Abs.1<sup>bis</sup> Bst. b DSGVO im Einzelfall eine Güterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse der Bevölkerung am Zugang und dem privaten Interesse der Drittperson am Schutz ihrer Privatsphäre<sup>16</sup>.

Beim privaten Interesse ist zunächst die datenschutzrechtliche Qualität der Personendaten zu berücksichtigen. Die zu beurteilenden Dokumente enthalten weder besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSGVO noch Persönlichkeitsprofile gemäss Art. 3 Bst. d DSGVO. Vielmehr handelt es sich um „einfache Personendaten“ im Sinne von Art. 3 Abs. Bst. a DSGVO. Nach Ansicht des Beauftragten sind für den Fall des Zugangs weder datenbezogene Risiken (wie z.B. Datenmissbrauch durch Dritte) noch wirtschaftliche Einbussen (insbesondere eine Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Stellung der Betroffenen) zu befürchten, weshalb die Offenlegung der Personendaten der PLK lediglich als *geringfügiger Eingriff* in die Privatsphäre zu werten ist. Daher ist der Einwand des SECO, es sei nicht ausgeschlossen, dass die Privatsphäre der PLK durch die Gewährung des Zugangs beeinträchtigt und damit die korrekte Durchführung der Vollzugsaufgaben der PLK gefährdet werde, ist unerheblich. Gleiches gilt für die Y (Dokument 5) und die Z (Dokument 6).

Insgesamt wird nach Ansicht des Beauftragten die Privatsphäre

- der PLK und der GAV-Vertragsparteien durch die Zugänglichmachung der Dokumente 1 bis 4,
  - der Y durch die Zugänglichmachung des Dokuments 5, sowie
  - der Z für die Zugänglichmachung des Dokuments 6
- kaum beeinträchtigt.

Selbst bei Beeinträchtigung der privaten Interessen der PLK kann ein öffentliches Interesse der Bevölkerung am Zugang überwiegen, namentlich dann, wenn eine rechtliche oder faktische Beziehung zu einer Bundesbehörde vorliegt (Art. 6 Abs. 2 Bst. c BGÖ)<sup>17</sup>. Konkret besteht zwischen der PLK (inkl. der Gesamtarbeitsvertragspartner) und dem SECO eine aufsichtsrechtliche Beziehung, weshalb Art. 6 Abs. 2 Bst. c BGÖ erfüllt ist. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass das SECO im Gegensatz zu anderen Aufsichtsbehörden<sup>18</sup> in Bezug auf den Informationsfluss nicht auf das Bestehen eines Vertrauensverhältnisses zwischen ihm und dem Beaufsichtigten angewiesen ist. Einerseits ist gesetzlich eindeutig festgelegt, welche Informationen die PLK dem SECO zu liefern hat (Art. 3 AVE). Andererseits hat das SECO im Zusammenhang mit einem der Ausnahmegründe gemäss BGÖ nicht nachgewiesen, inwiefern mit der Offenlegung von Personendaten die Aufsichtstätigkeit beeinträchtigt

<sup>15</sup> Bundesamt für Justiz, ["Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung"](#); Häufig gestellte Fragen, Ziffer 3.3 (Stand 25. Februar 2010)

<sup>16</sup> BBl 2003 2033; Markus Schefer, Öffentlichkeit und Geheimhaltung in der Verwaltung, in: Epiney/Hobi (Hrsg.), Die Revision des Datenschutzgesetzes, Zürich 2009, S.88

<sup>17</sup> [Erläuterungen zur Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung](#), Ziffer 3.5

<sup>18</sup> Siehe [Empfehlung vom 18. November 2010: VBS / Inspektionsberichte ND-Aufsicht](#), Ziffer II. B/10.3



wird. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass bei Aufsichtsbeziehungen die Gefahr der zu grossen Nähe zwischen den Beteiligten bestehen kann, weshalb grundsätzlich mehr Transparenz verlangt wird<sup>19</sup>. Die PLK hat daher hinzunehmen, dass Informationen über sie offen gelegt werden. Es ist auch Ziel des Öffentlichkeitsgesetzes, dass die Verwaltungstätigkeit der Bundesbehörden durch die Bevölkerung kontrolliert werden kann. Mangelnde Verwaltungsöffentlichkeit fördert Spekulationen darüber, ob die Verwaltung Einzelne ungebührlich benachteiligt oder privilegiert<sup>20</sup>. Durch den Zugang zu Dokumenten kann transparent gemacht werden, ob die Verwaltung hinsichtlich der aufsichtsrechtlichen Überprüfung die an sie gestellten gesetzlichen Vorgaben richtig umgesetzt hat (Glaubwürdigkeit des Verwaltungshandelns). Folglich ist das besondere Informationsinteresse der Bevölkerung vorhanden.

*Durch die Zugänglichmachung der Dokumente 1 bis 6 wird die Privatsphäre der PLK und der Y und der Z nur geringfügig beeinträchtigt. Es besteht zudem eine rechtliche und faktische Beziehung zwischen dem SECO und der PLK (inkl. der Gesamtarbeitsvertragspartnern) und somit ein öffentliches Interesse auf Zugang zu den verlangten Dokumenten (Art. 6 Abs. 3 Bst. c BGÖ).*

*Das öffentliche Interesse der Bevölkerung auf Zugang zu den fraglichen Dokumenten überwiegt das Interesse der Beteiligten am Schutz ihrer Privatsphäre, weshalb der Zugang zu gewähren ist.*

5. Die übrigen in den Dokumenten enthaltenen Personendaten von Drittpersonen (mit Ausnahme der PLK und der GAV-Vertragspartner) können nach Ansicht des Beauftragten mit geringem Aufwand eingeschwärzt werden.

*Gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ sind die Dokumente 1 bis 6 in anonymisierter Form zugänglich zu machen.*

6. Beim Dokument 4 (Mehrjahresvergleich) ist zu berücksichtigen, dass die Informationen in der letzten Spalte (2005) nicht dem BGÖ unterliegen (Art. 23 BGÖ). Diese Spalte kann eingeschwärzt werden.

*Beim Dokument 4 kann die Spalte 2005 eingeschwärzt werden.*

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

1. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) gewährt den Zugang zu den Dokumenten 1, 2, 3, 4, 5 und 6, wobei alle Personendaten mit Ausnahme der PLK und der GAV-Vertragspartner (Dokumente 1 bis 4), der Y (Dokument 5) und der Z (Dokument 6) zu anonymisieren sind. In Dokument 4 kann die Spalte 2005 eingeschwärzt werden.
2. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), wenn es in Abweichung von Ziffer 1 den Zugang nicht gewähren will.

<sup>19</sup> Stephan C. Brunner, Persönlichkeitsschutz bei der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen: Ein Leitfa-  
den, in: ZBL November 2010, Ziffer V. 1. b (Information auf Anfrage, d.h. passive Information)

<sup>20</sup> Urteil des Bundesgerichtes vom 6. Oktober 2010, 1C\_322/2010 Erw. 2.4 betreffend die Justizöffentlichkeit



Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).

3. Die Antragstellerin, die PLK, die Z und die Y können innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
4. Gegen die Verfügung können die Antragstellerin, die PLK, die Y und die Z beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGÖ).
5. In Analogie zu Art. 22a VwVG stehen gesetzliche Fristen, die nach Tagen bestimmt sind, still vom 15. Juli bis und mit 15. August.
6. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragstellerin und der betroffenen Drittpersonen anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
7. Die Empfehlung wird eröffnet:
  - Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
3003 Bern
  - X
  - Paritätische Landeskommission (PLK)  
3000 Bern 15
  - Y
  - Z

Jean-Philippe Walter