



Bern, 7. August 2013

## **Empfehlung**

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

#### **zum Schlichtungsantrag von**

**X  
(Antragsteller)**

**gegen**

**Bundesamt für Landwirtschaft BLW**

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

1. Der Antragsteller (Journalist) hat am 9. Dezember 2011, gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3), beim Bundesamt für Landwirtschaft BLW Zugang zu folgenden Dokumenten verlangt:
  - Empfängerlisten der auf der Milchpreisstützungsverordnung<sup>1</sup> basierenden Verkäsungszulage der Jahre 2006 bis 2011 sowie
  - Empfängerlisten der Zulagen für die Fütterung ohne Silage der Jahre 2006 bis 2011.Der Antragssteller bat das BLW von der Erhebung einer Gebühr abzusehen, so wie dies die Gebührenverordnung in Fällen von überwiegendem öffentlichen Interesse vorsehe und wie dies auch das Bundesamt für Justiz empfehle.
2. Das BLW hat am 13. Dezember 2011 dem Antragsteller die Übersicht „Zulagen Milchpreisstützung 2006 bis heute in Franken“ übermittelt und ihm mitgeteilt, dass er aus dieser entnehmen könne, wie viele Zulagen für verkäste Milch und die Fütterung ohne Silage in den Jahren 2006 bis 2011 ausgerichtet worden seien. Den Zugang zu den Empfängerlisten verweigerte das BLW. Es stufte sowohl die Empfänger der Zulage als auch die Information über die Höhe der an diese ausgerichteten Geldbeträge als geschützte Personendaten gemäss dem Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) ein. Es erklärte u.a., dass kein

<sup>1</sup> [Verordnung über die Zulagen und die Datenerfassung im Milchbereich \(Milchpreisstützungsverordnung, MSV, SR 916.350.2\).](#)



öffentliches Interesse am Zugang zu diesen Listen vorhanden sei, welches das Interesse der Privaten am Schutz ihrer Daten überwiege. Die Verordnung über die Erhebung und Bearbeitung von landwirtschaftlichen Daten (Landwirtschaftliche Datenverordnung, SR 919.117.71) sehe auch keine Bekanntgabe der genannten Zulagen pro Empfänger vor.

3. Der Antragsteller reichte am 3. Januar 2012 beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) einen Schlichtungsantrag ein.
4. Dessen Empfang bestätigte der Beauftragte mit Schreiben vom 5. Januar 2012. Gleichentags forderte er das BLW auf, ihm die verlangten Dokumente und eine ausführliche und detailliert begründete Stellungnahme einzureichen.
5. Das BLW hielt in der Stellungnahme vom 12. Januar 2012 an seiner Zugangsverweigerung fest. Es erklärte, dass die Empfängerlisten nicht anonymisierbare Personendaten enthielten und die Voraussetzungen für eine Publikation nach Art. 19 DSG nicht erfüllt seien. Insbesondere liege das in Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG erforderliche überwiegende öffentliche Interesse nicht vor. Sofern der Auffassung des Antragstellers gefolgt werde und ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe, gelte es zu bedenken, dass das BLW eine Anhörung nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ durchführen müsste. Dabei müssten 2'500 Personen angehört werden. Demzufolge würde die Bearbeitung des Zugangsgesuches einen erheblichen Aufwand erfordern und zu Gebühren von mindestens CHF 275'000.-- führen.
6. Mit Schreiben vom 30. Januar 2013 wies der Beauftragte das BLW auf die von ihm zwischenzeitlich betreffend Gebühren erlassenen Empfehlungen vom 12. November 2012 bzw. 4. Dezember 2012 hin und fragte an, ob diese sich auf die Position des BLW auswirken würden.
7. Das BLW bat mit Gesuch vom 7. Februar 2013 um eine Fristerstreckung. Die Frist erstreckte der Beauftragte bis zum 18. Februar 2013.
8. Mit Schreiben vom 15. Februar 2013 teilte das BLW dem Beauftragten mit, es halte seine Position betreffend die Gebührenerhebung aufrecht. Sofern der Antragsteller unverändert an seinem Gesuch festhalte, müsste ihn das BLW gemäss Art. 16 Abs. 2 VBGÖ dahingehend informieren, dass er mit einer Gebühr von mindestens CHF 275'000.-- zu rechnen habe. Die Höhe dieser geschätzten Gebühr hänge mit dem grossen Aufwand zusammen, welche mit der Zugangsgesuchbearbeitung verbunden sei. Es müssten rund 2'500 Milchverwerter angehört werden, was zu einer Gebühr von mind. CHF 250'000.-- führe. Pro angehörte Person sei erfahrungsgemäss mit einem Aufwand von mindestens einer Stunde zu rechnen. Zu diesem Aufwand hinzuzurechnen seien die Portokosten (je ein Einschreiben für die Anhörung und für die Stellungnahme der Behörde), was bei 2'500 anzuhörenden Personen den Betrag von CHF 25'000.-- ausmache.
9. Weiter wies das BLW auf ein Zugangsgesuch aus dem Jahr 2011 hin, in welchem es nach erfolgter Anhörung den Zugang zu den Namen und der Höhe der ausbezahlten Zulagen der acht grössten Milchverwerter für das Jahr 2011 gewährt habe und erklärte: „Wir haben daher grundsätzlich anerkannt, dass ein überwiegendes Interesse an den acht grössten Auszahlungen eines Jahres vorliegen kann.“ Das BLW stellte dem damaligen Zugangsgesuchsteller eine Gebühr von CHF 1'261.80 in Rechnung. Es bot im vorliegenden Schlichtungsverfahren an, dem Antragsteller den kostenlosen Zugang zu diesen acht grössten Milchverwertern zu gewähren. Für den Zugang zu einer umfangreicheren Liste mit den Namen der Zulagenempfänger werde das BLW gestützt auf Art. 17 Abs. 1 BGÖ die anfallenden Gebühren erheben.
10. Über den Inhalt der Stellungnahmen des BLW vom 12. Januar 2012 (Ziffer 5) und vom 15. Februar 2013 (Ziffer 8) wurde der Antragsteller im Einverständnis des BLW vom Beauftragten



am 19. Februar 2013 telefonisch informiert. Nachdem der Antragssteller gleichentags beim BLW um Einsicht in diese Stellungnahmen ersucht hatte, übermittelte ihm diese das BLW umgehend.

11. Am 9. April 2013 fand eine Schlichtungsverhandlung statt. Der Antragsteller und das BLW konnten sich dahingehend einigen, dass das Zugangsgesuch auf die 40 grössten Empfänger der Verkäsungs- und der Siloverzichtszulage der Jahre 2006 bis 2011 reduziert und noch im gleichen Umfang auf das Jahr 2012 ausgedehnt wird. Das so präzisierte Zugangsgesuch bezieht sich daher auf die Listen mit den 40 grössten Zulagenempfängern und die Höhe der von ihnen bezogenen Zulagen für die Jahre 2006 - 2012. In Bezug auf die Gebühren konnte keine Einigung erzielt werden.
12. Mit Schreiben vom 9. April 2013 bat der Beauftragte das BLW gestützt auf Art. 12b Abs. 1 Bst. b der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31) wie folgt um eine ergänzende Stellungnahme:
  - Mitteilung des voraussichtlichen Gebührenbetrages inkl. Aufschlüsselung (Arbeitsaufwand/Versandkosten) aufgrund der erfolgten Teileinigung.
  - Bezugnehmend auf das Schreiben vom 15. Februar 2013, in welchem das BLW für die acht grössten Subventionsempfänger des Jahres 2011 ein grundsätzliches überwiegendes öffentliches Interesse erkannt hat, die Mitteilung, ob das BLW ein überwiegendes öffentliches Interesse auch am Zugang zu den Personendaten der 40 grössten Zulagenempfänger (Name und Bezugsbeitrag) der Jahre 2006 bis 2012 bejaht.
  - Zustellung der Erläuterungen zur revidierten Verordnung über die Erhebung und Bearbeitung von landwirtschaftlichen Daten (Landwirtschaftliche Datenverordnung, SR 919.117.71).
13. Das BLW sandte zusammen mit der Stellungnahme vom 6. Mai 2013 dem Beauftragten eine Liste der Empfänger der Verkäsungs- und Siloverzichtszulage für den Zeitraum von 2006 - 2012. Diese neunseitige Liste der 49 Milchverwerter enthält zehn Spalten mit folgenden Überschriften: St., BLW, Kred.Nr., Name, Strasse, PLZ, Ort, Jahr, Zulage für verkäste Milch, Zulage für Fütterung ohne Silage, Total Zulagen.
14. Das BLW teilte mit, dass bei der Herstellung der Liste der betragsmässig 40 grössten Bezüger der Verkäsungs- und Siloverzichtszulage der Jahre 2006 – 2012 für die Fachexperten nicht klar gewesen sei, wer mit Bezüger gemeint sei. In der elektronischen Datenbank „MBH 100“ seien nämlich grössere juristische Personen nicht einzeln, sondern nach Betriebsstätten erfasst. Die Betriebsstätten würden jeweils eigene Gesuche einreichen und hätten daher eine separate Kreditorennummer. In der Folge habe sich das BLW von den Erklärungen des Antragstellers in der Schlichtungsverhandlung leiten lassen, wonach dieser die grossen Zulagenempfänger kennen möchte, d.h. diejenigen, die durchschnittlich mehr als CHF 100'000.-- Zulagen pro Monat erhalten haben. Das BLW erklärte den Herstellungsvorgang der Liste wie folgt: „In einem ersten Schritt haben wir alle Zulagen-Gesuchsteller aus der Datenbank gefiltert, die mindestens in einem der Jahre 2006 – 2012 Zulagen in der Höhe von mindestens einer Million Franken zur Weiterleitung an die Milchproduzenten erhalten haben. Danach haben wir herausgesucht, wie viele Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage die herausgefilterten Gesuchsteller in den Jahren 2006 – 2012 pro Jahr erhalten haben. In einem nächsten Schritt haben wir alle Gesuchsteller, die offenkundig zum selben Unternehmen gehören, zusammengefasst. Zuletzt haben wir bei den Unternehmen, die nach Betriebsstätten erfasst sind, noch diejenigen Betriebsstätten ergänzt, die in den genannten Jahren weniger als eine Million Franken Zulagen erhalten haben. Für die Erstellung der hier beiliegenden ‚Liste mit Zulagenempfänger mit >CHF 1 Mio. pro Jahr von 2006 – 2012‘ haben wir insgesamt 18 Stunden benötigt. Für diesen Aufwand werden wir keine zusätzlichen Gebühren erheben, sofern [der Antragsteller] die Gebühren für den übrigen Aufwand akzeptiert.“



Das BLW erklärte schliesslich, dass die Liste nicht anonymisierbare Personendaten enthalte und die Zulagenempfänger gemäss Art. 11 Abs. 1 BGÖ konsultiert werden müssten. Für die Bearbeitung des Zugangs zu den 49 Milchverwertern werde es einen voraussichtlichen Betrag von CHF 4'900.-- in Rechnung stellen. Zu diesem Verwaltungsaufwand kämen noch die Auslagen für die Porti von mindestens CHF 490.-- hinzu.

15. Zur Frage des überwiegenden öffentlichen Interesses äusserte sich das BLW nicht.
16. Bezüglich der vom Beauftragten verlangten Zustellung der Erläuterungen zur Landwirtschaftlichen Datenverordnung bat das BLW um eine Präzisierung dahingehend, welche Revision der Beauftragte meine, da seit 1998 mehrere kleinere Revisionen erfolgt seien. Aufgrund des revidierten Landwirtschaftsgesetzes sei eine vollständige Ersetzung der Landwirtschaftlichen Datenverordnung durch eine neue Verordnung über Informationssysteme im Bereich der Landwirtschaft geplant. Es wies auf den Link auf seiner Website hin, unter welchem der entsprechende Entwurf sowie der Kommentar abgerufen werden könne.<sup>2</sup> Ausserdem gebe es vorliegend eine separate Fachverordnung, nämlich die Verordnung über die Zulagen und die Datenerfassung im Milchbereich (Milchpreisstützungsverordnung, SR 916.350.2)<sup>3</sup>.
17. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind die Fragen, ob
  - der Antragssteller einen nichtanonymisierten Zugang zu den Empfängerlisten der Verkäsungs- und der Siloverzichtszulage der Jahre 2006 bis 2012 erhält (Ziffer 28),
  - ob eine Anhörung der Zulagenempfänger erforderlich ist (Ziffer 51),
  - ob der erst im Schlichtungsverfahren angekündigte Gebührenbetrag für die Anhörung rechtmässig und angemessen angesetzt wurde (Ziffer 66) sowie
  - ob die erst nach der Schlichtungsverhandlung für die Erstellung der Liste der Zulagenempfänger verlangte Gebühr rechtmässig und angemessen angesetzt wurde (Ziffer 81).
18. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und des BLW 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**

19. 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.
20. Der Beauftragte wird nicht von Amtes wegen, sondern nur aufgrund eines schriftlichen Schlichtungsantrags tätig.<sup>4</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,

<sup>2</sup> <http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00044/01178/01594/01608/index.html?lang=de> (zuletzt besucht am 7. August 2013).

<sup>3</sup> Siehe FN 1.

<sup>4</sup> BBI 2003 2023.



dass sich der Beauftragte mit der Sache befassen soll. Der Schlichtungsantrag muss innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde schriftlich eingereicht werden.

21. Der Antragsteller hat ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim Bundesamt für Landwirtschaft eingereicht und eine ablehnende Antwort erhalten. Als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren ist er 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.
22. 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>5</sup>
23. 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.
24. Vorliegend konnten sich die Parteien an der Schlichtungsverhandlung vom 9. April 2013 betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten sowie die Höhe der Gebühren nicht einigen (Ziffer 11). Das Ergebnis der Beurteilung über die Zugangsgewährung hat auch Auswirkungen auf die Gebührenfestsetzung, weshalb sich in dieser Empfehlung aus verfahrensökonomischen Gründen die Verbindung der Sach- und Kostenfrage (Ziffer 57) rechtfertigt.<sup>6</sup>

## **B. Materielle Erwägungen**

25. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGO die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde. Er kann damit im Schlichtungsverfahren einerseits prüfen, ob die Bearbeitung des Zugangsgesuches durch die Behörde rechtmässig erfolgt ist. Der Beauftragte prüft daher zum Beispiel, ob die für das Zugangsgesuch zuständige Behörde den Begriff des amtliches Dokumentes (Art. 5 BGÖ) sowie die in Art. 7 BGÖ vorgesehenen Ausnahmeklauseln oder die Bestimmungen in Bezug auf den Schutz der Personendaten (Art. 9 BGÖ) korrekt angewendet hat. Andererseits kann er in jenen Bereichen, in denen das Öffentlichkeitsgesetz der Behörde bei der Bearbeitung eines Zugangsgesuches einen gewissen Ermessensspielraum verleiht (z.B. Art der Einsichtnahme in amtliche Dokumente), prüfen, ob die von der Behörde gewählte Lösung auf die Umstände des jeweiligen Falls abgestimmt und angemessen ist. Dabei kann der Beauftragte entsprechende Vorschläge im Rahmen des Schlichtungsverfahrens machen (Art. 12 Abs. 2 VBGO) oder gegebenenfalls eine entsprechende Empfehlung aussprechen (Art. 14 BGÖ).<sup>7</sup>

### Ausnahmengründe nach Art. 7 Abs. 1 und 8 BGÖ

26. Die Behörde muss das Vorliegen einer Ausnahmeklausel gemäss Art. 7 f. BGÖ beweisen.<sup>8</sup> Das BLW hat keine Ausnahmegründe nach Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 BGÖ geltend gemacht, welche dem Zugang zu den Empfängerlisten der Verkäsungs- und der Siloverzichtszulage entgegen stehen. Es versäumte damit, die Vermutung des freien Zugangs zu widerlegen.

---

<sup>5</sup> BBI 2003 2024.

<sup>6</sup> [Empfehlung vom 12. November 2012 Eidgenössische Finanzkontrolle EFK/Prüfbericht Immobilien](#), Ziff. 26.

<sup>7</sup> CHRISTINE GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 13, RZ 8.

<sup>8</sup> BERTIL COTTIER/RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 7 RZ 4; Urteil des BVGer A-4962/2012 vom 22. April 2013, E. 6.2 m.w.H.



27. *Der Zugang zu den Empfängerlisten der Verkäsungs- und der Siloverzichtszulage der Jahre 2006 – 2012 sind daher grundsätzlich zu gewähren.*

Personendaten Art. 9 und Art. 7 Abs. 2 BGÖ

28. Das BLW stufte sowohl die Namen der Empfänger der Verkäsungs- und der Siloverzichtszulage der Jahre 2006 – 2011 als auch die Höhe der ausbezahlten Zulage als Personendaten ein, die nicht anonymisierbar seien. Zu prüfen ist nun, ob der Schutz der Personendaten dem Zugang zu den fraglichen Listen entgegensteht (Art. 9 und Art. 7 Abs. 2 BGÖ).
29. Bei der Beurteilung von Zugangsgesuchen zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten enthalten, muss das in Art. 9 BGÖ vorgesehene Verfahren beachtet werden. Der Begriff „Personendaten“ im Öffentlichkeitsgesetz entspricht dem Begriff, wie er in Art. 3 Bst. a des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) definiert wird.<sup>9</sup> Demnach gelten als Personendaten alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche oder juristische Person beziehen.
30. *Der Name eines Zulagenempfängers ist ein Personendatum nach Art. 3 Bst. a DSG. Ebenso ist der an ihn ausbezahlte Geldbetrag in Kombination mit dem Namen ein Personendatum.*
31. Art. 9 Abs. 1 BGÖ zufolge sind amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Auch wenn gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ ein Dokument anonymisiert werden kann, muss es *nur soweit wie möglich* anonymisiert werden. Durch die Formulierung „nach Möglichkeit“ räumt der Gesetzgeber der rechtsanwendenden Behörde einen Ermessensspielraum ein.<sup>10</sup> Bei Ermessensentscheiden ist die Behörde an die Verfassung gebunden und muss insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Pflicht zur Wahrung des öffentlichen Interesses beachten. Ist eine Anonymisierung unverhältnismässig, hat die Behörde den Zugang zum nicht anonymisierten Dokument zu gewähren.<sup>11</sup> Demzufolge gilt die Anonymisierungspflicht nicht absolut, sondern ist im Einzelfall zu beurteilen.<sup>12</sup> Sofern die Privatsphäre der betroffenen Person nicht beeinträchtigt ist, trifft die Behörde allerdings keine Anonymisierungspflicht.<sup>13</sup>
32. Der Antragsteller will im konkreten Fall wissen, wer wie viele Zulagen für verkäste Milch und für die Fütterung ohne Silage erhalten hat. Er verlangt daher die Offenlegung der Personendaten, weshalb eine Anonymisierung der in den Empfängerlisten enthaltenen Personendaten nicht möglich und auch nicht zielführend ist.
33. Eine Anonymisierung der Personendaten könnte in bestimmten Fällen sogar eine unverhältnismässige Beschränkung des Zugangsrechts sein.<sup>14</sup> Das wäre dann der Fall, wenn die Privatsphäre der betroffenen Person durch die Bekanntgabe der Personendaten gar nicht beeinträchtigt würde und daher die Pflicht zur Anonymisierung zum vornherein entfiel.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> ALEXANDRE FLÜCKIGER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum BGÖ, Art. 9 RZ 10.

<sup>10</sup> FLÜCKIGER, a.a.O., Art. 9 RZ 20 ff.

<sup>11</sup> BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten betreffend die Zugänglichkeit nach dem Öffentlichkeitsgesetz von Abgaben über Beratungsmandate vom 5. Juli 2012 (BJ Gutachten Beratungsmandate), S. 8.

<sup>12</sup> BJ Gutachten Beratungsmandate, S. 8; FLÜCKIGER, a.a.O., Art. 9 RZ 20 ff.; [EDÖB Empfehlung vom 8. Juli 2013, Bundesamt für Landwirtschaft/Auszüge aus dem Dokumentenverwaltungssystem](#), Ziff.26; [EDÖB Empfehlung vom 12. November 2013, EFK/Prüfbericht Immobilien](#), Ziff.40.

<sup>13</sup> DAVID ROSENTHAL/YVONNE JÖHRI, Handkommentar DSG, Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup>, RZ 48, Zürich 2008.

<sup>14</sup> STEPHAN C. BRUNNER / ALEXANDER FLÜCKIGER, Nochmals: Der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten enthalten, in: Jusletter 4. Oktober 2010, RZ 13.

<sup>15</sup> ROSENTHAL/JÖHRI, a.a.O., RZ 48; BJ Gutachten Beratungsmandate, S. 7 ff.; [EDÖB Empfehlung vom 8. Juli 2013 Bundesamt für Landwirtschaft/Auszüge aus dem Dokumentenverwaltungssystem](#), Ziff. 27.



34. Wird vorliegend die datenschutzrechtliche Qualität der in den Listen enthaltenen Personendaten berücksichtigt, so sind diese weder besonders schützenswert im Sinne von Art. 3 Bst. c DSGVO noch bilden sie ein Persönlichkeitsprofil im Sinne von Art. 3 Bst. d DSGVO. Vielmehr handelt es sich um *Personendaten* (Firmennamen, Personennamen, Geldbetrag der Zulagen) im Sinne von Art. 3 Bst. a DSGVO.
35. Behörden können nach Art. 19 Abs. 2 DSGVO Stammdaten (Name, Vorname, Adresse und Geburtsdatum) bekannt geben, auch wenn die Voraussetzungen nach Art. 19 Abs. 1 DSGVO nicht erfüllt sind. Zu berücksichtigen ist, dass die Bekanntgabe der Stammdaten je nach Zusammenhang oder Person zu einer Verletzung der Persönlichkeitsrechte führen kann. Die Behörde hat daher eine Interessenabwägung nach Art. 19 Abs. 4 DSGVO vorzunehmen.<sup>16</sup>
36. Vorliegend ersucht der Gesuchsteller neben den Personennamen auch die Offenlegung der Höhe der Zulagen. Die Bekanntgabe der Stammdaten steht daher mit der Höhe der Zulagen in einem Zusammenhang, weshalb eine Interessenabwägung vorzunehmen ist. Das BLW hat nicht dargelegt, inwiefern die Privatsphäre der betroffenen Zulagenempfänger beeinträchtigt werden könnte. Nach Ansicht des Beauftragten sind bei einem Zugang zu den Namen und der Höhe der Verkäufungs- und Siloverzichts Zulagen kaum Risiken (Datenmissbrauch durch Dritte) oder wirtschaftliche Einbussen (insbesondere eine Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Stellung) zu befürchten. Es sind daher keine überwiegenden privaten Interessen ersichtlich, die einer Bekanntgabe der Personendaten entgegenstehen. Schliesslich hat auch das BLW nicht erklärt, inwiefern die Privatsphäre der Zulagenempfänger durch die Offenlegung der Informationen beeinträchtigt wird. Bei diesem Ergebnis besteht ein Anspruch des Antragstellers auf Zugang zu den verlangten Daten in personenbezogener Form.<sup>17</sup>
37. *Eine Anonymisierung der in der Zulagenempfängerlisten enthaltenen Personendaten ist nicht möglich, da der Antragsteller einen nicht anonymisierten Zugang zu den verlangten Personendaten der Liste verlangt hat. Da zudem die Bekanntgabe der einfachen Personendaten die Privatsphäre der Zulagenempfänger – wenn überhaupt – lediglich geringfügig beeinträchtigt, besteht keine Anonymisierungspflicht nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ.*
38. Auch wenn der Beauftragte den Schutz der Personendaten nach Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 DSGVO beurteilt, kommt er zum selben Resultat: Aufgrund des mit dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes neu eingefügten Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSGVO dürfen Behörden Personendaten bekannt geben erstens im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen (*aktive Information*) oder zweitens gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz (*passive Information*), wenn die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe stehen (Bst. a) und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b). Die Behörde muss eine Interessenabwägung vornehmen, um festzustellen, ob das öffentliche Interesse am Zugang oder das Interesse der Drittperson am Schutz der Privatsphäre überwiegt.
39. Die in den zu beurteilenden Listen vorhandenen Personendaten über die Empfänger von Zulagen und die Höhe der ausbezahlten Beträge dienen der Erfüllung einer öffentlichen Tätigkeit im Sinne von Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. a DSGVO. Diese Zweckbindung ist jedoch bereits gegeben, weil das Vorhandensein von amtlichen Dokumenten im Sinne von Art. 5 BGÖ nicht bestritten wird.<sup>18</sup> Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b DSGVO verlangt zusätzlich im Einzelfall eine Güterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse der Bevölkerung am Zugang und dem

<sup>16</sup> YVONNE JÖHRI/MARCEL STUDER, Basler Kommentar Datenschutzgesetz, 2. Auflage, Zürich 2006, Art. 19 RZ 62 ff.

<sup>17</sup> Vgl. BJ Gutachten Beratungsmandate, S. 9.

<sup>18</sup> Zur Zweckbindungsgebot siehe BVGE 1135/2011, E. 7.1.1.



privaten Interesse der Drittperson am Schutz ihrer Privatsphäre.<sup>19</sup> Bereits aus Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes resultiert ein öffentliches Interesse (vgl. Art. 1 BGÖ).<sup>20</sup> Dieses grundsätzliche öffentliche Interesse alleine reicht jedoch für eine mögliche Beeinträchtigung bzw. Beschränkung des Schutzes der Privatsphäre des Betroffenen noch nicht aus. Vielmehr muss das öffentliche Interesse vorliegend so gewichtig sein, dass es das Interesse des Betroffenen am Schutz seiner Privatsphäre überwiegt (Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSGVO i.V.m. Art. 7 Abs. 2 BGÖ). Art. 6 Abs. 2 VBGÖ liefert Anhaltspunkte, wann das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen kann. Das ist z.B. der Fall, wenn eine Person *in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde* steht, aus der ihr bedeutende Vorteile erwachsen (Bst. c VBGÖ). Auch die Gewährung von Subventionen bzw. Zulagen durch den Staat auf Gesuch hin begründet ein solches Rechtsverhältnis zwischen dem Staat und dem Geldempfänger. Werden bedeutende finanzielle Vorteile (Subventionen) gewährt, so ist die Gefahr von Ungleichbehandlungen gegenüber Dritten besonders gross und damit auch das öffentliche Interesse an der Transparenz.<sup>21</sup> Ob vorliegend ein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zu den Listen der Empfänger der Verkäsungs- und Siloverzichtszulage besteht, gilt es nachfolgend zu prüfen.

40. Die Milchverwerter stellen gemäss Art. 3 der Milchpreisstützungsverordnung<sup>22</sup> ein Gesuch und erhalten, sofern das Gesuch bewilligt wird, eine Zulage. Zwischen den Zulagenempfängern und dem Staat besteht daher ein rechtliches Verhältnis, das den Zulagenempfängern einen bedeutenden wirtschaftlichen Vorteil gewährt. Im Jahr 2011 wurden insgesamt 3.6 Milliarden für landwirtschaftliche Ausgaben aufgewendet. Davon entfallen 292 Millionen Franken für die Zulagen des Bundes für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage.<sup>23</sup> Aufgrund des Rechtsverhältnisses sowie der gewährten wirtschaftlichen Vorteile besteht daher ein eminentes öffentliches Interesse zu wissen, wer Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage erhalten hat und ob mit den getätigten Zahlungen die gesetzlich gewollten Wirkungen erzielt werden konnten (Art. 6 Abs. 2 Bst. c VBGÖ i.V. m. Art. 7 Abs. 2 BGÖ).
41. Das BLW verweigerte dem Antragsteller den Zugang zu den verlangten Listen und hielt diese Position auch in seiner Stellungnahme vom 12. Januar 2012 gegenüber dem Beauftragten aufrecht. Es hat jedoch nicht dargelegt, wie es zum Schluss gekommen ist, dass vorliegend kein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zu den Listen besteht. Auch beantwortete das BLW diese Frage dem Beauftragten in der ergänzenden Stellungnahme vom 5. Mai 2013 nicht (Ziffer 15). Die unbegründete Position des BLW ist umso weniger nachvollziehbar, als es in einem anderen Zugangsgesuchsverfahren ein überwiegendes öffentliches Interesse für den Zugang zu den acht grössten Empfängern der Verkäsungszulage (inkl. Siloverzichtszulage) des Jahres 2011 sowie des an sie ausbezahlten Betrages erkannt hatte. Diese Personendaten wurden veröffentlicht.<sup>24</sup>
42. Der Antragsteller muss sein Zugangsgesuch nicht begründen. Dennoch kann der Beauftragte allenfalls vorhandene Argumente seiner Einschätzung berücksichtigen. Der Antragsteller führte

<sup>19</sup> BBI 2003 2033; MARKUS SCHEFER, Öffentlichkeit und Geheimhaltung in der Verwaltung, in: Epiney/Hobi (Hrsg.), Die Revision des Datenschutzgesetzes, Zürich 2009, S.88.

<sup>20</sup> STEPHAN C. BRUNNER/ALEXANDRE FLÜCKIGER, Nochmals: Der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten enthalten, in: Jusletter 4. Oktober 2010, RZ. 5.

<sup>21</sup> STEPHAN C. BRUNNER, Öffentlichkeit der Verwaltung und informationelle Selbstbestimmung: Von Kollisionen und Verkehrsregeln, Sonderdruck aus: Selbstbestimmung und Recht, Festgabe für Rainer J. Schweizer zu 60. Geburtstag, Schulthess 2003, S. 52.

<sup>22</sup> Vgl. FN 1

<sup>23</sup> BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT BLW, Agrarbericht 2012, S. 19, EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG EFV, [Datenbank der Bundessubventionen](#), Detailinformationen Zulagen Milchwirtschaft (zuletzt besucht am 7. August 2013).

<sup>24</sup> BEOBACHTER, Ausgabe 1/13, Mit Magerkäse fett absahnen.





in seinem Schlichtungsantrag vom 3. Januar 2012 aus: "Die Verkäsungszulage wurde bei der Einführung 1999 als Marktstützungsmassnahme für Schweizer Käse im EU-Markt eingeführt. Inzwischen sind die Käsehersteller aber dazu übergegangen, die Milch vermehrt zu Magerkäse zu verarbeiten und im Ausland als „No-Name“-Produkt zu verkaufen. Das war bei der Einführung nicht vom Gesetzgeber beabsichtigt. Die starke Zunahme der Magerkäsemengen habe dazu geführt, dass der aus der Milch entnommene Rahm zu Butter verarbeitet wird, dieser kann nur schwer auf dem Markt abgesetzt werden, entstanden ist ein ‚riesiger Butterberg‘. Bekanntlich müssen die Milchproduzenten selber mithelfen, diesen ‚Butterberg‘ wieder abzubauen. Gleichzeitig profitieren die Käsehersteller von der Verkäsungszulage, die eigentlich den Absatz von Schweizer Markenkäse im Ausland hätte sichern sollen. [...] Es geht um die agrarpolitische Frage, ob Milchbauern auch künftig mit finanziellen Massnahmen den Butterberg abbauen müssen und industrielle Käsehersteller gleichzeitig in den Genuss von Bundesgeldern (Verkäsungszulage) kommen sollen. Dieser Zusammenhang kann aber publizistisch nur dargelegt werden, wenn Transparenz bezüglich der Empfänger besteht."

43. Mit den Zielsetzungen des Landwirtschaftsgesetzes befasst sich im Jahr 2001 auch die *parlamentarische Verwaltungskontrolle*. Sie untersuchte, wem die staatlichen Agrarausgaben zu Gute kommen und begründete dies wie folgt: "Eine detaillierte Perspektive auf die Empfänger staatlicher Transferleistungen ist aus zwei Gründen wichtig: Sie dient der Vollzugskontrolle, also der Beantwortung der Frage, ob die Geldempfänger die an Subventionen gebundenen gesetzlichen Kriterien erfüllen. Zum anderen dient die Empfängerperspektive der Wirksamkeitskontrolle, also der Beantwortung der Frage, inwiefern die untersuchten Subventionen zur Erreichung der angestrebten agrarpolitischen Ziele beitragen." In ihrem Bericht vom 12. Februar 2001 stellte die parlamentarische Verwaltungskontrolle fest, dass im Milchbereich 80% aller Zahlungen an die zehn grössten nichtlandwirtschaftlichen Zahlungsempfänger gehen, während 20% der Zahlungen sich auf 409 Betriebe verteilen, wobei die Gelder aus verschiedenen Massnahmekategorien kommen.<sup>25</sup>
44. Als *zusätzliches, unmittelbares Instrument zur Kontrolle der Verwaltung durch die Bevölkerung*, gilt seit dem 1. Juli 2006 das Öffentlichkeitsgesetz, das auch der *Vollzugs- und Wirksamkeitskontrolle* dient.<sup>26</sup> Diese öffentliche Kontrolle über die Verwendung der Mittel schafft nicht nur eine bessere Akzeptanz des Steuerzahlers für das Verwaltungshandeln, sondern sie dient letztlich auch dem Schutz der finanziellen Interessen der Eidgenossenschaft. Nicht zuletzt haben solche Kontrollen eine vorbeugende und abschreckende Wirkung gegen Betrug und Missbrauch öffentlicher Gelder.<sup>27</sup>
45. In Bezug auf das private Interesse der Zulagenempfänger an der Geheimhaltung ihrer Personendaten sind nach Ansicht des Beauftragten weder datenbezogene Risiken (Datenmissbrauch durch Dritte) noch wirtschaftliche Einbussen (insbesondere eine Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Stellung) zu befürchten, zumal für die Zulagenempfänger keine konkreten nachteiligen Folgen erkennbar sind. Demzufolge ist die Privatsphäre der 49

<sup>25</sup> PARLAMENTARISCHEN VERWALTUNGSKONTROLLESTELLE, Geldflüsse in der Agrarpolitik, Eine empfängerorientierte Analyse der wichtigsten Agrarzahlungen des Bundes, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollestelle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Februar 2001, BBI 2002 701, 747, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/761.pdf> (zuletzt besucht am 7. August 2013).

<sup>26</sup> BBI 2003 1974.

<sup>27</sup> Vgl. dazu auch MANFRED REDELFF, Mehr Transparenz wagen – ein schwieriger Abschied vom Amtsgeheimnis, Vortrag auf dem Symposium "Perspektiven der Informationsfreiheit" des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit am 8. Juni 2011 in Berlin, S. 3, in: [http://www.bfdi.bund.de/IFG/Oeffentlichkeitsarbeit/RedenUndInterviews/2011/Redelfs\\_5JahreIFG.html?nn=411876](http://www.bfdi.bund.de/IFG/Oeffentlichkeitsarbeit/RedenUndInterviews/2011/Redelfs_5JahreIFG.html?nn=411876) (zuletzt besucht am 7. August 2013); vgl. hierzu auch die Begründung zur Änderung des Vorschlags COM (2011) 628 final/2 der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 25.9.2012, Ziffer 70c.



Subventionsempfänger nicht beeinträchtigt, weshalb deren Privatsphäre durch die Offenlegung der ausbezahlten Zulagen nicht verletzt wird (Ziffer 37). Schliesslich hat auch das BLW nicht ausgeführt, inwiefern die Privatsphäre der betroffenen Dritten durch die Bekanntgabe der Personendaten beeinträchtigt wird.

46. *Aufgrund der Interessenabwägung nach Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs.1bis DSG, Art. 6 Abs. 2 Bst. c VBGÖ und Art. 7 Abs. 2 BGÖ überwiegt nach Ansicht des Beauftragten das öffentliche Interesse am Zugang zu den Namen der Zulagenempfänger sowie der ausbezahlten Beträge deren Interesse am Schutz ihrer Privatsphäre. Deshalb ist der Zugang zu der Liste der Empfänger der Verkäsungs- und Siloverzichtsulage der Jahre 2006 – 2012 zu gewähren.*

Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips bei der Behörde

47. Zu prüfen ist, ob das BLW das Öffentlichkeitsgesetz im Zugangsgesuchsverfahren richtig angewendet hat. Nach Art. 12 Abs. 4 BGÖ muss die Behörde gegenüber dem Gesuchsteller summarisch begründen, aus welchen Gründen sie den Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert hat. Insofern trägt die Behörde die Beweislast für die Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten.<sup>28</sup> Demnach ist erforderlich, dass Behörden bei einer ablehnenden Stellungnahme nicht bloss auf das fehlende öffentliche Interesse hinweist, sondern ihren Entscheid in einer Weise motiviert, die es der antragstellenden Person erlaubt, diesen zumindest in den Grundzügen nachzuvollziehen.<sup>29</sup>
48. Zum Zeitpunkt der Zugangsgesuchbearbeitung nahm das BLW keine *Interessenabwägung* vor. Es verneinte ohne Begründung das öffentliche Interesse am Zugang, weshalb es aufgrund dieser Position gleichzeitig keine Anhörung durchführte. Mit diesem Vorgehen verschob das BLW verfahrensrechtlich die Frage der Interessenabwägung und der Anhörung in das Schlichtungsverfahren, wobei auch in der detaillierten Stellungnahme gegenüber dem Beauftragten keine Interessenabwägung vorgenommen wurde.
49. Im Zugangsgesuchsverfahren teilte das BLW dem Gesuchsteller auch nicht mit, dass 2'500 Personen angefragt werden müssten (Art. 3 Abs. 1 VBGÖ) und forderte ihn auch nicht auf, sein Zugangsgesuch zu präzisieren (Art. 10 Abs. 3 BGÖ). Das BLW informierte den Gesuchsteller zudem auch nicht über die voraussichtlich zu erwartenden Gebühren für eine allfällige Anhörung (Art. 16 VBGÖ). Erst im Schlichtungsverfahren erklärte das BLW gegenüber dem Beauftragten, dass es 2'500 Personen anhören müsste und dafür sowie für die Zustellung der erforderlichen zwei Schreiben pro angehörter Person Gebühren von insgesamt CHF 275'000.-- verlangen werde.
50. *Mit der nicht vorgenommenen Interessenabwägung, der fehlenden summarischen Begründung des Zugangsgesuches (Art 12 Abs. 4 BGÖ, Art. 11 BGÖ), der fehlenden Unterstützung des Gesuchstellers (Art. 3 Abs. 1 VBGÖ) sowie der fehlenden Ankündigung betreffend die Gebühren im Zugangsgesuchsverfahren (Art. 10 Abs. 3 VBGÖ) hat das BLW das Öffentlichkeitsgesetz nicht rechtmässig angewendet.*

Anhörung nach Art. 11 BGÖ

51. Zu prüfen ist weiter, ob die Behörde verpflichtet ist, die 49 Zulagenempfänger zu konsultieren und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme gemäss Art. 11 BGÖ einzuräumen.
52. Die Anhörungspflicht gilt nach Art. 11 BGÖ nicht absolut.<sup>30</sup> So hielt bereits der Bundesrat in seiner Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz Folgendes fest: „Liegt keine Zustimmung der

<sup>28</sup> Urteil des BVGer A-4962/2012 vom 22. April 2013, E. 6.2 m.w.H.

<sup>29</sup> [EDÖB Empfehlung vom 12. November 2012: EFK/Prüfbericht Immobilien](#), Ziffer 30.

<sup>30</sup> FLÜCKIGER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art.11 RZ 11.



betroffenen Person zur Bekanntgabe vor [...], so hört [...] [die Behörde] die betroffene Person – soweit dies möglich ist – an, indem sie sie über das Zugangsgesuch informiert und ihr 10 Tage Zeit für die Stellungnahme einräumt [...].<sup>31</sup> Daraus folgt, dass eine Anhörung nicht in jedem Fall, vorgenommen werden muss.<sup>32</sup>

53. Die Bekanntgabe der Personendaten ist nicht abhängig von der Zustimmung eines betroffenen Dritten, da das Öffentlichkeitsgesetz kein derartiges Vetorecht vorsieht. Eine flexible Auslegung der Konsultationspflicht nach Art. 11 BGÖ steht nicht im Widerspruch zur Verfassungsbestimmung über den Anspruch des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV). Bei überwiegenden entgegenstehenden Interessen kann von der Verfahrensgarantie im Einzelfall abgewichen werden. In diesem Zusammenhang ist der Zweck des Öffentlichkeitsgesetz (vgl. Art. 1 BGÖ) zu berücksichtigen. Die absolute Ausübung des Rechts auf Anhörung würde das Verfahren unweigerlich verzögern. Das Verfahren würde unverhältnismässig in die Länge gezogen, wenn die Beschaffung der Personendaten und die Kontaktaufnahme mit den betroffenen Personen über einen unangemessen langen Zeitraum sich hinzögen.<sup>33</sup> Nach der Ansicht des Beauftragten führt die Anhörung von 49 Zulagenempfängern zu einer grösseren Verzögerung des Zugangs zu den vom Antragsteller verlangten Listen.
54. Darüber hinaus entfällt eine Anhörungspflicht insbesondere aus folgendem Grund: Die Bekanntgabe der in den Dokumentenlisten enthaltenen Personendaten birgt kein Risiko einer Beeinträchtigung der Privatsphäre der Zulagenempfänger. Eine Offenlegung der Listen ist daher zulässig.<sup>34</sup> Diese Interessenabwägung in Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes unterscheidet sich keineswegs von der Interessenabwägung, die eine Behörde im Falle einer aktiven Behördeninformation im selben Fall vornehmen müsste.<sup>35</sup> Der einzige Unterschied ist, dass bei der aktiven Behördeninformation das Öffentlichkeitsgesetz nicht anwendbar ist und somit auch keine Konsultationspflicht nach Art. 11 BGÖ vorgesehen ist. Es würde dem Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes allerdings widersprechen, wenn vorliegend der Zugang zur Liste 49 der Zulagenempfänger nach Öffentlichkeitsgesetz mit einer absoluten Konsultationspflicht der betroffenen Dritten belastet wird, während die Behörde dieselbe Liste von sich aus (aktive Behördeninformation) ohne Weiteres veröffentlichen könnte. Es gilt denn zu bedenken, dass die Behörde verpflichtet ist, die Medien über wichtige Fragen schnell und umfassend zu informieren.<sup>36</sup> Wie bereits erwähnt, verletzt die Bekanntgabe der Liste die Privatsphäre der Zulagenempfänger nicht. Nach der Ansicht des Beauftragten kann daher der Zugang zu den Listen auch ohne Anhörung der betroffenen Dritten gewährt werden, zumal keine Ausnahmegründe nach Art. 7 und 8 BGÖ vorliegen.<sup>37</sup>
55. *Da die Datenbekanntgabe der Liste die Privatsphäre der Zulagenempfänger nicht beeinträchtigt und zudem die Anhörung der 49 Zulagenempfänger das Verfahren unverhältnismässig verzögert, besteht keine Anhörungspflicht. Nach Ansicht des Beauftragten ist daher durch das BLW keine Anhörung durchzuführen.*

---

<sup>31</sup> BBI 2003 2017.

<sup>32</sup> [EDÖB Empfehlung vom 8. Juli 2013, Bundesamt für Landwirtschaft/ Auszüge aus dem Dokumentenverwaltungssystem](#), Ziff.38.

<sup>33</sup> FLÜCKIGER, a.a.O., RZ 11 mit Hinweis auf BGE 124 I 176, 184; vgl. BJ Gutachten Beratungsmandate, S. 8 f. und 12; [EDÖB Empfehlung vom 8. Juli 2013, Bundesamt für Landwirtschaft/ Auszüge aus dem Dokumentenverwaltungssystem](#), Ziff.36 ff.; vgl. dazu auch STEPHAN C. BRUNNER, Persönlichkeitsschutz bei der behördlichen Information von Amtes wegen: Ein Leitfaden, ZBI 2010, S. 624.

<sup>34</sup> STEPHAN C. BRUNNER, a.a.O., S. 624 und 632.

<sup>35</sup> Vgl. dazu STEPHAN C. BRUNNER, a.a.O., S. 624 ff.

<sup>36</sup> BBI 2003 2021.

<sup>37</sup> BJ Gutachten Beratungsmandate, S. 13.



56. *Da keine Anhörung durchzuführen ist, entfallen auch die diesbezüglichen angekündigten Verwaltungsgebühren sowie die Versandkosten.*

#### Gebühren

57. Für den Fall, dass das BLW entgegen der Einschätzung des Beauftragten davon ausgeht, dass die Privatsphäre der betroffenen Zulagenempfänger beeinträchtigt ist und das BLW eine Anhörung als notwendig erachtet, äussert sich der Beauftragte auf zu dieser Frage (Ziffer 66).
58. Das BLW verlangte nach der Schlichtungsverhandlung gemäss seinem Schreiben vom 6. Mai 2013 (Ziffer 13) noch eine Gebühr für die Erstellung der Liste der 49 Zulagenempfänger (Ziffer 81).
59. Der Beauftragte prüft nun, ob die Gebühren für den Verwaltungsaufwand und die Versandkosten für eine allfällige Anhörung sowie für die Erstellung rechtmässig und angemessen (zweckmässig) sind. Zu prüfen ist, ob diese Gebühr rechtmässig und angemessen (zweckmässig) ist<sup>38</sup>.
60. Art. 46a der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG, SR172.010) und die Allgemeine Gebührenverordnung (AllGebV, SR 172.041.1) gelten als allgemeiner Teil des Gebührenrechts der Bundesverwaltung (A-4620/2008, E. 5.1.2). Diese spezialrechtliche Gebührenregelungen bleiben vorbehalten (Art. 1 Abs. 4 Satz 1 AllGebV).
61. Nach Art. 17 BGÖ werden für den Zugang zu amtlichen Dokumenten *in der Regel* Gebühren erhoben (Abs. 1). Eine obere Grenze für die Gebührenerhebung fehlt. Nach Abs. 2 werden keine Gebühren verlangt, wenn die Bearbeitung eines Gesuches einen geringen Aufwand erfordert (Bst. a.); für das Schlichtungsverfahren (Bst. b); und für das Verfahren auf Erlass einer Verfügung (Bst. c). Weiter sind in Abs. 4 Spezialfälle vorgesehen, in welchen eine Gebühr verlangt werden kann. Schliesslich findet sich in Abs. 3 eine Gesetzesdelegation, wonach der Bundesrat die Einzelheiten und den Gebührentarif nach Aufwand festlegen kann. In der Verordnung enthält Art. 15 VBGÖ Bestimmungen über den Erlass und die Reduktion der Gebühren. Weiter sieht 16 VBGÖ die Information über die voraussichtlichen Kosten vor und verweist auf den Gebührentarif in Anhang I der Verordnung. Der Gebührentarif unterscheidet lediglich zwischen den Kosten der Reproduktion (Ziffer I) und den Kosten für die Prüfung und Vorbereitung von amtlichen Dokumenten (Ziffer II). Durch diese Spezialgesetzgebung wurde der Geltungsbereich der Allgemeinen Gebührenverordnung im Bereich des Öffentlichkeitsgesetzes eingeschränkt, wobei nach Art. 14 VBGÖ die Bestimmungen der AllGebV vorbehalten sind.
62. Bei der Bemessung der Gebühren in der Bundesverwaltung sind das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip zu beachten.<sup>39</sup> Nach dem Kostendeckungsprinzip soll der Gebührenbetrag die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen. Negativ statuiert bedeutet dies die Obergrenze für Gebühren. Mit anderen Worten ist es der Verwaltung *untersagt, durch die Gebührenerhebung einen Gewinn zu erzielen*. Entgegen der weit verbreiteten Meinung meint das Kostendeckungsprinzip aber nicht, dass die einzelne erhobene Gebühr jeweils genau den Kosten für die konkret erbrachte staatliche Leistung entsprechen müsse.<sup>40</sup> Nach Art. 7 Abs. 2 AllGebV hat die Behörde im Einzelfall die Gebühr festzulegen, wobei sie die konkreten Umstände berücksichtigen muss.<sup>41</sup> Diese Norm

<sup>38</sup> ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, RZ 440 f.

<sup>39</sup> Entscheidung des BGer, A-3363/2012 vom 27. April 2013, E.4 m.w.H.

<sup>40</sup> THOMAS BRAUNSCHWEIG, Gebührenerhebung durch die Bundesverwaltung – Übersicht über die Neuordnung, Leges. 2005/2, S. 16.

<sup>41</sup> BRAUNSCHWEIG, a.a.O., S. 33.



greift das Äquivalenzprinzip auf, welches das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot konkretisiert. Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Massgebend sind die Verhältnisse in einem konkreten einzelnen Fall einer bestimmten Gebührenerhebung.<sup>42</sup> Darin eingeschlossen ist eine Abwägung der involvierten öffentlichen und privaten Interessen.

63. Die Bearbeitung eines Zugangsgesuches nach Öffentlichkeitsgesetz setzt sich aus mehreren notwendigen Arbeitsschritten zusammen, die je nach Einzelfall unterschiedlich sind: Rechtliche Prüfung des Zugangsgesuches, Konsultation von Fachpersonen wie Öffentlichkeitsberatern, Beteiligung Dritter, Beteiligung anderer Behörden, Stellungnahme an den Antragsteller, Anonymisierung, Einschwäzungen etc.). In der Praxis zeigt sich ein *Spannungsverhältnis zwischen dem Zugang zu amtlichen Dokumenten und der Gebührenerhebung*. Einerseits wirken sich unangemessen hohe Gebühren unmittelbar auf die Wahrnehmung des grundsätzlichen Transparenzanspruches aus, andererseits verursacht die Gewährung des Zugangs auf amtliche Dokumente Verwaltungsaufwand, der nicht gänzlich vom Steuerzahler zu finanzieren ist.<sup>43</sup>
64. Im Öffentlichkeitsgesetz bedeutet dies, dass die Gebührenerhebung so gestaltet sein muss, dass der in Art. 1 BGÖ normierte Sinn und Zweck der Transparenznormen nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird.<sup>44</sup> Der Bundesrat hielt in der Botschaft ausdrücklich fest, dass die Kostengünstigkeit, neben der Einfachheit und Schnelligkeit, ein Schlüsselement des Öffentlichkeitsprinzips ist.<sup>45</sup> *Daher muss wegen der Zielsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes das Äquivalenzprinzip i.S. des allgemeinen Gebührenrechts modifiziert angewendet werden.*<sup>46</sup>
- *Einerseits liegt der Transparenzanspruch im öffentlichen Interesse.*<sup>47</sup> Der Zugang zu amtlichen Dokumenten muss trotz Gebührenerhebung noch möglich sein. Eine abschreckende Wirkung bei der Gebührenbemessung würde klar dem Ziel und Zweck des Öffentlichkeitsprinzips widersprechen. Die Gebührenbemessung muss bei objektiver Betrachtung eine prohibitive Wirkung für potentielle Zugangsgesuchsteller vermeiden.<sup>48</sup> So ist konkret mit Rücksicht auf die praktische Wirksamkeit des Zugangsrechts die Erhebung einer niedrigen Gebühr angezeigt, auch wenn der Verwaltungsaufwand objektiv eine höhere Gebühr rechtfertigt.
  - *Andererseits bleibt, da der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht begründet werden muss*, der wirtschaftliche Wert oder sonstige Nutzen für die gesuchstellende Person verborgen. Der wirtschaftliche Nutzen könnte zwar bei Medienschaffenden berücksichtigt werden (siehe dazu allerdings BGE 1C\_64/2013). Hingegen sieht das Konzept des Öffentlichkeitsgesetzes keine Ungleichbehandlung der gesuchstellenden Personen vor: Weder die Identität, die Motivation noch der Nutzen des Gesuchstellers ist für den Rechtsanspruch nach Öffentlichkeitsgesetz relevant. Folgerichtig darf deshalb nach Ansicht des Beauftragten die Gebührenbemessung für Medienschaffende und Bürger auch nicht unterschiedlich sein.

<sup>42</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., RZ 2642.

<sup>43</sup> Vgl. FRIEDRICH SCHOCH, Kommentar Informationsfreiheitsgesetz, München 2009, § 10 RZ 11 ff.

<sup>44</sup> HERBERT BURKERT, a.a.O., RZ 6.

<sup>45</sup> BBI 2003 2026.

<sup>46</sup> Vgl. dazu FRIEDRICH SCHOCH/MICHAEL KLÖPFER, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), Beiträge zum Informationsfreiheitsgesetz, Band I, S. 174; SCHOCH, a.a.O., RZ 54; SCHOCH, Die Verwaltung 35 (2002), 149.

<sup>47</sup> MARKUS SCHEFER, Öffentlichkeit und Geheimhaltung in der Verwaltung, in: Epiney/Hobi (Hrsg.), Die Revision des Datenschutzgesetzes, Zürich, S. 76f.

<sup>48</sup> Vgl. SCHOCH, a.a.O., RZ 57.



Im Einzelfall ist schliesslich die Angemessenheit des dem Gesuchsteller abverlangten Endbetrages entscheidend.<sup>49</sup>

65. Das BLW rechnet im konkreten Fall für die Anhörung nach Art. 11 BGÖ mit einem Arbeitsaufwand von 1 Std. für eine angehörte Person, d.h. Fr. 100.--, sowie mit Versandkosten von CHF 10.-- für zwei Briefzustellungen pro angehörte Person. Vorliegend würde dies bei 49 Personen insgesamt CHF 4'900.-- Verwaltungsaufwand und CHF 490.-- Versandkosten ausmachen.

Gebühren für die Anhörung und Versandkosten

66. Vorweg sind Verwaltungsaufwand und Versandkosten zu unterscheiden.
67. Beim Verwaltungsaufwand ist fraglich, ob die Gebühren für die Anhörung im konkreten Einzelfall verhältnismässig sind. Bei einer Anhörung durch das BLW müssten sich die betroffenen Personen einzig darüber äussern, ob sie einverstanden sind oder nicht, dass ihr Name sowie der Geldbetrag, den sie vom Staat auf Gesuch hin in den Jahren 2006 bis 2012 erhalten haben, an Dritte bekannt gegeben werden darf. Es ist für den Beauftragten nicht nachvollziehbar, weshalb das BLW für die Beantwortung dieser einfachen Anfrage für jede angefragte Person CHF 100.-- veranschlagt. Eine solche Anhörung kann mittels Serienbrief bzw. per E-Mail stattfinden. Damit können alle anzuhörenden Personen zur Stellungnahme aufgefordert werden, in welchen sie die Bekanntgabe/Nichtbekanntgabe ihres Namen sowie der bezogenen Zulagen in den jeweiligen Jahren 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 und 2012 ankreuzen können. Jeder der Betroffenen weiss selber, wie viele Zulagen er erhalten hat. Deshalb ist es nicht notwendig, dass das BLW für jede Person einen individuellen Brief schreiben muss. Es ist denn auch nicht ersichtlich, dass die Lektüre dieser einfachen Antworten viel Arbeitsaufwand verursacht, und noch weniger erkennbar, dass für eine entsprechende Stellungnahme nach Art. 11 Abs. 2 BGÖ in der Folge erneut für jeden Einzelnen ein massgeschneiderter Brief verfasst werden müsste. Auch hier kann die Stellungnahme des BLW in einem Serienbrief bzw. in einer E-Mail erfolgen. Es ist unverhältnismässig und geradezu stossend, für eine derart einfache Anhörung 49 Arbeitsstunden an Aufwand zu veranschlagen und pro Person CHF 100.-- in Rechnung zu stellen, was für das Zugangsgesuch insgesamt CHF 4'900.-- ausmacht.
68. In der ergänzenden Stellungnahme vom 6. Mai 2013 äusserte das BLW, dass sich die Gebühr um CHF 550.-- reduzieren lasse, falls der Gesuchsteller auf die Bekanntgabe der Daten der fünf grössten Zulagenempfänger verzichte. Eine weitere Reduktion sei möglich, wenn der Gesuchsteller auf die Bekanntgabe der Unternehmen verzichten würde, die nur einmal Zulagen in der Höhe von einer Million oder mehr erhalten haben. Ein solcher Vorschlag zeigt wiederum, dass das BLW den Verwaltungsaufwand und die Versandkosten für die Beurteilung eines Gesuches linear aufrechnet und seinen Gebühren pro angehörte Person verrechnet ohne zu berücksichtigen, dass es die Anhörung effizienter und kostengünstiger durchführen könnte.
69. Die vom BLW vorgenommen Verrechnung des Verwaltungsaufwandes verletzt das Kostendeckungsprinzip (Ziffer 62). Zudem ist das Äquivalenzprinzip modifiziert anzuwenden, d.h. es wäre im Hinblick auf die praktische Wirksamkeit des passiven Zugangsrechts beim Zugang zu amtlichen Dokumenten eine niedrigere Gebühr zu berechnen, selbst wenn der Verwaltungsaufwand eine höhere Gebühr rechtfertigen würde.<sup>50</sup> Letztlich muss der Endbetrag der Gebühr angemessen sein.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Vgl. SCHOCH/KNOEPFEL, a.a.O., S. 174.

<sup>50</sup> Vgl. SCHOCH, a.a.O., RZ 54.

<sup>51</sup> Vgl. SCHOCH/KNOEPFEL, a.a.O., S. 174.



70. Vorliegend besteht nach Ansicht des Beauftragten zwischen dem Verwaltungsaufwand für die Anhörung und der dafür verlangten Gebühr von CHF 4'900.-- ein Missverhältnis, was klar dem vom Gesetzgeber gewollten Transparenzprinzip widerspricht. Eine solche Berechnung der Gebühr hat objektiv betrachtet eine offensichtlich abschreckende Wirkung für potentielle Gesuchsteller, nicht nur für Medienschaffende, sondern auch für Bürger. Der Endbetrag, der für den Verwaltungsaufwand in Rechnung gestellt wird, ist im Endergebnis unangemessen.
71. Weiter verrechnet das BLW für die Versandkosten CHF 10.-- pro Person. Es stützte sich dabei auf Art. 14 VBGÖ i.V.m. Art. 6 AllGebV.
72. Im Öffentlichkeitsgesetz ist die Gebührenerhebung für die Versandkosten nicht geregelt. In der Verordnung werden im Anhang I bei den Auslagen nur Reproduktionskosten normiert. Nach Art. 14 VBGÖ ist die Allgemeine Gebührenverordnung anwendbar, sofern in der Öffentlichkeitsverordnung keine Regelung enthalten ist. Nach Art. 6 Bst. c AllGebV gelten als Auslagen die Übermittlungs- und Kommunikationskosten.
73. Da die Gebührenerhebung für Versandkosten im Öffentlichkeitsgesetz nicht geregelt ist, stellt sich die Frage, ob es sich allenfalls um eine Gesetzeslücke handelt oder ob nach Ansicht des BLW die Versandkosten nach Art. 14 VBGÖ i.V.m. Art. 6 Bst. c AllGebV verrechnet werden können.
74. Eine Gesetzeslücke liegt vor, wenn sich eine gesetzliche Regelung als unvollständig erweist, weil sie auf eine bestimmte Frage keine Antwort gibt. Eine *unechte Gesetzeslücke* liegt vor, wenn die gesetzliche Regelung zwar auf alle Fragen, die sich bei der Rechtsanwendung stellen, eine Antwort gibt, das Resultat aber als sachlich unbefriedigend empfunden wird. Eine *echte Gesetzeslücke* liegt vor, wenn ein Gesetz für eine Frage, ohne deren Beantwortung die Rechtsanwendung nicht möglich ist, keine Regelung enthält.<sup>52</sup> Eine echte Gesetzeslücke wird heute sowohl von der Lehre wie auch von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als planwidrige Unvollständigkeit des Gesetzes bezeichnet, die von den rechtsanwendenden Organen behoben werden darf.<sup>53</sup> Davon abzugrenzen ist das sog. *qualifizierte Schweigen*. Bei einem qualifizierten Schweigen hat der Gesetzgeber eine Rechtsfrage nicht übersehen, sondern bewusst auf eine Regelung verzichtet.<sup>54</sup>
75. Der Bundesrat äusserte sich in der Botschaft zu den Versandkosten nicht.<sup>55</sup> Ebenso wenig enthalten die Materialien und die Wortprotokolle der parlamentarischen Beratung Informationen. Auch in der Öffentlichkeitsverordnung hat der Bundesrat nicht geregelt, dass Versandkosten im Öffentlichkeitsgesetz erhoben werden dürfen. Der Gebührentarif unterscheidet lediglich zwischen den Kosten der Reproduktion (Ziffer I) und den Kosten für die Prüfung und Vorbereitung von amtlichen Dokumenten (Ziffer II). Auch finden sich in den Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz BJ zur Verordnung über das Öffentlichkeitsgesetz dazu keine Informationen.<sup>56</sup> Hingegen wird darin ausgeführt, dass im Zusammenhang mit der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips insbesondere die nachstehenden Bestimmungen des AllGebV anwendbar sind: „Gebührenpflicht (Art. 2), Verzicht auf Gebührenerhebung (Art. 3 Abs. 1 und 2 Bst. a), Vorschuss und Vorauszahlung (Art. 10), Fälligkeit (Art. 12), Stundung, Herabsetzung und Erlass (Art. 13) sowie Verjährung (Art. 14).“<sup>57</sup> In dieser Aufzählung fehlt der Art. 6 AllGebV. Demzufolge ergibt sich, dass im Bereich des Öffentlichkeitsgesetzes die Verrechnung von

<sup>52</sup> Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/ UHLMANN, a.a.O., RZ. 237.

<sup>53</sup> Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/ UHLMANN, a.a.O., RZ. 243 ff.

<sup>54</sup> Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., RZ. 234.

<sup>55</sup> BBI 2003 2028.

<sup>56</sup> BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, [Erläuterungen zur Öffentlichkeitsverordnung](#)

<sup>57</sup> BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, a.a.O., S. 18.



Versandkosten nach Art. 6 Abs. 2 Bst. c AllGebV nicht gewollt war. Es ist daher von einem *qualifizierten Schweigen* des Gesetzes auszugehen.

76. Gestützt wird dies durch die Empfehlungen des BJ über organisatorische und technische Aspekte der Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes. Demnach sind beim Versand der Unterlagen im Inland (inkl. Fürstentum Liechtenstein) keine Porto- und Versandgebühren zu berechnen.<sup>58</sup> Die vorliegend vom BLW berechneten Versandkosten betreffen das Inland und dürften auch nach den Empfehlungen des BJ nicht in Rechnung gestellt werden. Nach Ansicht des Beauftragten besteht keine gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Versandgebühren.
77. *Das BLW darf für eine allfällige Anhörung daher keine Versandkosten berechnen.*
78. Sofern der Auffassung des BLW gefolgt würde, wonach die Auslagen nach Art. 14 VBGÖ i.V. m. Art. 6 AllGebV Bestandteil der Gebühr sind, ist das Resultat hingegen sachlich unbefriedigend. Es ist geeignet in Fällen mit mehreren betroffenen Personen den Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes zu vereiteln. Die effektive Verrechnung der Versandkosten würde den Zugang zu amtlichen Dokumenten praktisch verunmöglichen, wie das ursprüngliche Berechnung der Gebühren in der Höhe von CHF 275'000.-- eindrücklich aufzeigt (Ziffer 8). Die vom BLW effektiv erhobene Versandgebühr ergibt zusammen mit der Verwaltungsgebühr eine Gesamtgebühr für die Anhörung, die prohibitiv wirkt. Auch wenn die Gebühr aufgrund Art. 14 VBGÖ i.V. mit Art. 6 Abs. 2 Bst. c AllGebV berechnet wird, ist für die Gesamtgebühr das Äquivalenzprinzip nach Art. 7 AllGebV massgebend.<sup>59</sup> Dieses ist im Öffentlichkeitsgesetz, wie erwähnt, modifiziert anzuwenden. Entscheidend ist daher die Angemessenheit des dem Gesuchsteller abverlangten Endbetrages.<sup>60</sup>
79. Das BLW verlangt pro angehörte Person je CHF 10.-- Versandkosten, insgesamt für 49 betroffene Dritte CHF 490.--. Zusammen mit dem Verwaltungsaufwand von CHF 4'900.-- beträgt die Gesamtgebühr für die Anhörung CHF 5'390.--. Hinzu berechnet das BLW noch eine Gebühr von CHF 1'800.-- für die Erstellung der Liste der Zulagenempfänger (Ziffer 81). Wie oben (Ziffer 70) ausgeführt, ist bereits die Berechnung der Verwaltungsaufwandes an sich unangemessen. Es liegt denn in der Sache, dass bei einem Zugang zu einer Liste, allenfalls mehrere Personen angehört werden müssten und so effektiv höhere Versandkosten entstehen könnten. Bei einer effektiven Verrechnung dieser Kosten wäre der Zugang zu amtlichen Dokumenten in gewissen Fällen unerschwinglich, was nicht der Zielsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes entspricht.
80. *Die vom BLW erhobene Gebühr für die Versandkosten (CHF 490.--) wäre in Anwendung von Art. 14 BGÖ i.V.m. Art.6 Abs. Bst. c AllGebV zusammen mit den Verwaltungskosten (CHF 4'900.--) im Endresultat (CHF 5'390.--) nicht angemessen.*
- Gebühren für die Herstellung einer Liste
81. Zusätzlich zum Verwaltungsaufwand und den Versandkosten betreffend die Anhörung stellt das BLW in seiner ergänzenden Stellungnahme vom 6. Mai 2013 noch Gebühren für die Erstellung der Liste der Zulagenempfänger in Aussicht. Es berechnet für die Herstellung der Liste einen Aufwand von 18 Stunden, d.h. CHF 1'800.--. Diesen Aufwand will es jedoch nicht verrechnen, wenn der Gesuchsteller die übrigen Gebühren in der Höhe von CHF 5'390.-- akzeptiert. Falls damit der Antragsteller nicht einverstanden ist, stellt das BLW für die neun Seiten umfassende Liste mit den Zulagenempfängern CHF 7'190.-- in Rechnung.

<sup>58</sup> BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Organisatorische und technische Aspekte der Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes, Empfehlungen, S. 17.

<sup>59</sup> Braunschweig, a.a.O., S. 33.

<sup>60</sup> Vgl. SCHOCH/KNOEPFEL, S. 174.





82. Die Kosten für die Erstellung der Liste stellt das BLW erst nach der Schlichtungsverhandlung vom 9. April 2013 in seiner ergänzenden Stellungnahme vom 6. Mai 2013 an den Beauftragten in Rechnung. Es argumentiert, dass die Fachspezialisten nicht wissen, was genau mit Empfänger gemeint sei. Grössere juristische Unternehmen seien in der Datenbank „MBH100“ nach Betriebsstätten erfasst.
83. Der Beauftragte ist der Ansicht, dass dem BLW jederzeit bekannt sein muss, wie seine eigene Datenbank aufgebaut ist. Hinzu kommt, dass das BLW bereits für acht grosse Zulagenempfänger Informationen zugänglich gemacht. So ist nicht verständlich, weshalb es nicht in der Schlichtungsverhandlung über den Aufbau der Datenbank und den zu erwartenden Aufwand für die Erstellung der Liste informiert hat. Es gilt ausserdem zu berücksichtigen, dass das BLW zu keinem Zeitpunkt bestritten hat, dass diese Listen amtliche Dokumente darstellen. Schliesslich erfüllen virtuelle Dokumente die Qualität von amtlichen Dokumenten, wenn durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können (Art. 5 Abs. 2 BGÖ).<sup>61</sup> Dieser Vorgang kann auch mehrere Arbeitsschritte umfassen.<sup>62</sup> Wenn dies nicht möglich ist, beispielsweise weil aufwändige Datenbankabfragen programmiert werden müssten, muss die um Zugang ersuchende Person vorab informiert werden, auch über die Kosten.<sup>63</sup> Der Beauftragte kann nicht nachvollziehen, dass für die elektronische Erstellung der neunseitigen Tabelle mit zehn Spalten 18 Stunden benötigt werden. Auch wenn mehrere Arbeitsschritte notwendig sind, ist die Liste ein einfach elektronisch herstellbares Dokument gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ, wofür vorliegend keine Gebühren verlangt werden dürfen.
84. *Demzufolge darf das BLW dem Antragsteller für die Erstellung der Liste der 49 Zulagenempfänger keine Kosten in Rechnung stellen.*

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

85. Der Antragsteller erklärt dem Bundesamt für Landwirtschaft BLW innert 10 Tagen seit Empfang der Empfehlung, ob er lediglich, wie in der Einigung vereinbart, Zugang zur Liste der 40 Zulagenempfänger der Verkäsungs- und Siloverzichtsulage der Jahre 2006 - 2012 haben will.
86. Das Bundesamt für Landwirtschaft BLW gewährt den vollständigen Zugang zur Liste der 40 Zulagenempfänger der Verkäsungs- und Siloverzichtsulage der Jahre 2006 - 2012, sofern vom Antragsteller eine Erklärung nach Ziffer 85 vorliegt.
87. Das Bundesamt für Landwirtschaft BLW gewährt den vollständigen Zugang zur Liste der 49 Zulagenempfänger der Verkäsungs- und Siloverzichtsulage der Jahre 2006 - 2012, sofern vom Antragsteller keine Erklärung nach Ziffer 85 vorliegt.
88. Das Bundesamt für Landwirtschaft BLW muss keine Anhörung durchführen. Folglich sind auch keine Gebühren für den damit in Zusammenhang stehende Verwaltungsaufwand und den Versand in Rechnung zu stellen.
89. Das Bundesamt für Landwirtschaft BLW verzichtet auf die Verrechnung der 18 Stunden für die Erstellung der Liste der Zulagenempfänger der Verkäsungs- und Siloverzichtsulage der Jahre 2006 – 2012.

<sup>61</sup> KURT NUSPLIGER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art.5 RZ 23.

<sup>62</sup> BVGer A-3363/2012 vom 22. April 2013, E. 3.5.1.

<sup>63</sup> BBI 2003 1996.



90. Das Bundesamt für Landwirtschaft BLW erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), wenn es in Abweichung von Ziffer 86 bzw. Ziffer 87 den Zugang nicht gewähren will, eine Anhörung durchführen und entsprechende Gebühren verlangen will (Ziffer 88) oder auf die Verrechnung der Gebühr für die Erstellung der Liste nicht verzichten will (Ziffer 89).
91. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Bundesamt für Landwirtschaft den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
92. Gegen die Verfügung des Bundesamtes für Landwirtschaft BLW kann der Antragsteller beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGÖ).
93. Das Bundesamt für Landwirtschaft BLW stellt dem Beauftragten eine Kopie seiner Verfügung und allfällige Entscheide der Beschwerdeinstanzen zu (Art. 13a VBGÖ).
94. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
95. In Analogie zu Art. 22a VwVG stehen gesetzliche Fristen, die nach Tagen bestimmt sind, vom 15. Juli bis und mit 15. August still.
96. Die Empfehlung wird eröffnet:
  - X
  - Bundesamt für Landwirtschaft  
3003 Bern

Hanspeter Thür