



Bern, 8. Juli 2013

## Empfehlung

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

#### zum Schlichtungsantrag von

**X**  
**(Antragstellerin)**

gegen

**Bundesamt für Landwirtschaft BLW**

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

1. Die Antragstellerin (Journalistin) hat am 5. Januar 2012, gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3), beim Bundesamt für Landwirtschaft BLW um „Zugang zur Dokumentenliste (nicht die Dokumente selbst) im GEVER<sup>1</sup> des BLW“ ersucht, welche die Zulassung der folgenden Pflanzenschutzmittel betrifft:
  - Cruiser (Wirkstoff: Thiamethoxam, Bewilligungsinhaber: Syngenta Agro AG)
  - Poncho (Wirkstoff: Clothianidin, Bewilligungsinhaber: Bayer [Schweiz] AG)
  - Gaucho (Wirkstoff: Imidacloprid, Bewilligungsinhaber: Bayer [Schweiz] AG)
2. Am 12. Januar 2012 teilte das BLW der Antragstellerin mit, dass sich die verlangten Dokumentenlisten auf die beiden Bewilligungsinhaberinnen Syngenta Agro AG und Bayer (Schweiz) AG beziehen und demnach Personendaten von Drittpersonen enthalten. Gestützt auf Art. 11 Abs. 1 BGÖ seien diese beiden Betroffenen anzuhören, was ihnen ermögliche, das BLW auf die in den Dokumentenlisten aufgeführten Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse hinzuweisen. Weiter teilte das BLW mit, dass die Bearbeitung dieses Zugangsgesuches mehr als nur geringen Arbeitsaufwand erfordere, weshalb man der Antragstellerin gestützt auf Art. 17 Abs. 1 BGÖ Gebühren im Umfang von voraussichtlich CHF 440.- in Rechnung stellen werde.

<sup>1</sup> Elektronisches Geschäftsverwaltungssystem des Bundes.



Dieser Betrag setze sich zusammen aus vier Arbeitsstunden à CHF 100.- (inkl. Anhörung von Syngenta Agro AG und Bayer [Schweiz] AG) sowie Materialkosten und Porti von CHF 40.-. Weiter wurde die Antragstellerin dazu aufgefordert, ihr Zugangsgesuch innerhalb von 10 Tagen zu bestätigen, sofern sie trotz den voraussichtlichen Kosten daran festhalte.

3. Mit E-Mail vom 12. Januar 2012 teilte die Antragstellerin dem BLW mit, dass sie mit diesem Vorgehen nicht einverstanden sei und folglich einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) stellen werde.
4. Am 18. Januar wandte sich die Antragstellerin erneut an das BLW mit der Frage, welche Art von Personendaten in den Dokumenten genau enthalten seien und welche Varianten der Herausgabe der Listen allenfalls bestehen, um die Kosten zu reduzieren.
5. Das BLW teilte der Antragstellerin am 24. Januar 2012 mit, dass die Dokumentenlisten sowohl Personendaten von internen Mitarbeitenden als auch solche von Drittpersonen enthalten. Im Übrigen hielt es an seiner Stellungnahme vom 12. Januar 2012 (vgl. Ziffer 2) fest.
6. Das BLW hielt nach weiterer E-Mail-Korrespondenz mit der Antragstellerin betreffend Fragen der Anonymisierungspflicht (Art. 9 Abs. 1 BGÖ) und der Anhörungspflicht (Art. 11 Abs. 1 BGÖ) mit E-Mail vom 30. Januar abschliessend fest, dass sich sämtliche Dokumente, die in den verlangten Dokumentenlisten genannt sind, auf die Zulassungsinhaberinnen Syngenta Agro AG und Bayer (Schweiz) AG beziehen, weshalb eine Anonymisierung nicht möglich sei.
7. Ebenfalls am 30. Januar 2012 reichte die Antragstellerin einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten ein. Darin rügte sie, dass das BLW ihr den Zugang zu den verlangten Dokumentenlisten insofern einschränken wolle, als es eine anonymisierte Herausgabe ohne Anhörung verweigere.
8. Mit Schreiben vom 3. Februar 2012 bestätigte der Beauftragte der Antragstellerin den Eingang ihres Schlichtungsantrages. Gleichentags forderte er das BLW dazu auf, ihm die verlangten Dokumentenlisten sowie eine ausführliche und detailliert begründete Stellungnahme einzureichen.
9. In seiner Stellungnahme vom 13. Februar 2012 führte das BLW aus, dass es gestützt auf Art. 45 der Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittelverordnung, PSMV, SR 916.161) eine zusammenfassende Darstellung der bewilligten Pflanzenschutzmittel, inklusive ihrer Anwendungen und sonstigen Eigenschaften, veröffentliche. Diese Darstellung sei auf der Homepage des BLW einsehbar.<sup>2</sup> Aufgrund dieses veröffentlichten Pflanzenschutzmittelverzeichnis sei bekannt, dass die Syngenta Agro AG Bewilligungsinhaberin des Produkts Cruiser und die Bayer (Schweiz) AG Bewilligungsinhaberin der Produkte Poncho und Gaucho ist. Eine Anonymisierung der entsprechenden Personendaten sei folglich nicht möglich.
10. Weiter stellte sich das BLW auf den Standpunkt, dass die vom Gesuch betroffenen und nicht anonymisierbaren Drittpersonen gemäss Art. 11 Abs. 1 BGÖ vor dem Entscheid, ob respektive wie weit die Dokumente zugänglich gemacht werden können, anzuhören sind. Das BLW müsse folglich sowohl der Syngenta Agro AG wie auch der Bayer (Schweiz) AG das Recht einräumen, vom vorliegenden Zugangsgesuch Kenntnis zu nehmen und sich dazu zu äussern. Erst danach dürfe es über die Zugangsgewährung zu den gewünschten Dokumenten entscheiden.
11. Zur Begründung des vorangekündigten Gebührenbetrages hielt das BLW fest, dass weder das BGÖ noch die Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31) eine Ausnahme der Gebührenpflicht zugunsten

<sup>2</sup> Siehe <http://www.blw.admin.ch/themen/00011/00075/00294/index.html?lang=de>



von Medienschaffenden vorsehe. Eine solche Begünstigung verstiesse darüber hinaus auch gegen das verfassungsmässige Rechtsgleichheitsgebot. Die Antragstellerin habe auf die Gebührenvorankündigung des BLW zwar „an ihrem Zugangsgesuch festgehalten, aber den in Aussicht gestellten Aufwand d.h. insbesondere die Anhörung, explizit nicht akzeptiert. [...] Ihr Zugangsgesuch kann dementsprechend nicht als zurückgezogen gelten, aber eine Weiterbearbeitung kann aufgrund der fehlenden Erklärung, die Gebühren für die Anhörung der zwei betroffenen Drittpersonen zu akzeptieren, auch nicht erfolgen.“

Das BLW hielt weiter fest, dass alleine die weitere Korrespondenz mit der Antragstellerin nach seiner Stellungnahme vom 12. Januar 2012 zusätzlichen Arbeitsaufwand von 2.75 Stunden verursacht habe, weshalb man sich vorbehalte, der Antragstellerin eine Erhöhung der zu erwartenden Gebühr um CHF 275.- mitzuteilen.

12. Am 6. Juni 2013 fand eine Besprechung zwischen dem Beauftragten und dem BLW statt. Im Rahmen dieses Treffens sollten insbesondere Fragen im Zusammenhang mit der Anonymisierungs- und der Anhörungspflicht (Art. 9 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 1 BGÖ) in Bezug auf die in den Dokumentenlisten vorhandenen Personendaten der beiden Bewilligungsinhaberinnen geklärt werden. Zudem erhielt das BLW die Gelegenheit, dem Beauftragten darzulegen, inwiefern bzw. wo genau in den verlangten Dokumentenlisten es Informationen vermutete, welche womöglich als Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse gelten und nach Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ schützenswert sind. Das BLW stellte sich auf den Standpunkt, dass es diese Beurteilung gerade nicht selbst vornehmen könne und daher gezwungen sei, die betroffenen zwei Unternehmen anzuhören. Da für den Beauftragten die zentralen Fragen offen blieben bzw. das BLW weitgehend an seiner bisherigen Position festhielt, erachtet er es als sinnvoll, das Schlichtungsverfahren vorliegend mit einer Empfehlung abzuschliessen.
13. Auf die weiteren Ausführungen der Antragstellerin und des BLW sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

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

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

14. 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.
15. Der Beauftragte wird nicht von Amtes wegen, sondern nur aufgrund 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.
16. Die Antragstellerin hat ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim BLW eingereicht und eine ablehnende Antwort erhalten. Als Teilnehmerin an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren ist sie zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt. Der Schlichtungsantrag wurde

---

<sup>3</sup> BBI 2003 2023.



formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht.

17. 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>
18. 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. Materielle Erwägungen**

19. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde. Er prüft damit im Schlichtungsverfahren einerseits beispielsweise, ob die für das Zugangsgesuch zuständige Behörde den Begriff des amtlichen Dokumentes (Art. 5 BGÖ) sowie die in Art. 7 f. BGÖ vorgesehenen Ausnahmeklauseln oder die Bestimmungen in Bezug auf den Schutz der Personendaten (Art. 9 BGÖ) rechtmässig angewendet hat. Andererseits prüft 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), 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 VBGÖ) oder gegebenenfalls eine Empfehlung erlassen (Art. 14 BGÖ).<sup>5</sup>
20. Die Antragstellerin ersuchte um Zugang zu drei GEVER-Auszügen betreffend die Zulassungsdossiers der drei Pflanzenschutzmittel Cruiser, Poncho und Gaucho der beiden Bewilligungsinhaberinnen Syngenta Agro AG und Bayer (Schweiz) AG. Der Beauftragte hält fest, dass es sich bei entsprechenden Auszügen aus einem elektronischen Geschäftsverwaltungssystem von Behörden ohne weiteres um amtliche Dokumente i.S.v. Art. 5 BGÖ handelt.
21. Das BLW hat der Antragstellerin den Zugang zwar nicht verweigert, nach Ansicht des Beauftragten kann die Stellungnahme vom 12. Januar 2012 aber zumindest insoweit als Beschränkung des Zugangs qualifiziert werden, als das BLW einerseits die Anonymisierungspflicht nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ als absolut versteht und andererseits auf Anhörungen von Mitarbeitenden und betroffenen Drittpersonen besteht, wobei nicht genauer erklärt und begründet wurde, weshalb genau bzw. inwiefern in Bezug auf die vorliegenden Dokumentenlisten entsprechende Anhörungen geboten bzw. notwendig seien. Die Beschränkung bzw. Verweigerung des Zugangs durch das BLW ist somit unter Art. 7 Abs. 2 BGÖ zu subsumieren, wonach der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann.
22. Demgegenüber verlangte die Antragstellerin vom BLW mehrfach, ihr die verlangten Auszüge in anonymisierter Form und ohne Anhörung der Betroffenen zugänglich zu machen. Der Beauftragte hat somit zu prüfen, ob bzw. inwiefern für die vorliegend zu beurteilenden

---

<sup>4</sup> BBI 2003 2024.

<sup>5</sup> CHRISTINE GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 13, RZ 8.



Dokumente eine Anonymisierungsmöglichkeit bzw. –pflicht besteht und ob die betroffenen Drittpersonen, deren Personendaten in den bezeichneten Dokumenten enthalten sind, nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ anzuhören sind. Die durch den Beauftragten getroffenen Schlussfolgerungen werden schliesslich direkte Auswirkungen auf die Gebührenfrage haben, obgleich die Antragstellerin in ihrem Schlichtungsantrag vom 30. Januar 2012 weder die Erhebung von Gebühren an sich noch die Gebührenhöhe rügte.

23. Vorab stellt der Beauftragte weiter fest, dass das BLW in seiner Stellungnahme vom 13. Februar 2012 die Meinung vertreten hat, dass das Zugangsgesuch der Antragstellerin nicht weiterbearbeitet werden könne, da diese den in Aussicht gestellten Aufwand, insbesondere die Gebühren für die Anhörung der betroffenen Bewilligungsinhaberinnen, nicht explizit akzeptierte. Dieser Haltung kann nicht gefolgt werden. Der Beauftragte weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass bloss ein Rückzug des Gesuchs durch den Antragsteller die Behörde dazu ermächtigt, ein Zugangsgesuch fallen zu lassen bzw. nicht mehr weiter zu bearbeiten. Die Antragstellerin ist nach ständiger Praxis des Beauftragten nicht verpflichtet, im Rahmen einer Bestätigung des Zugangsgesuches als Reaktion auf eine Gebührenvorankündigung i.S.v. Art. 16 Abs. 2 VBGÖ den voraussichtlichen Gebührenbetrag explizit zu akzeptieren. Vielmehr behält die Antragstellerin auch im Falle einer Bestätigung ihres Zugangsgesuches das Recht, die Höhe der Gebühr zu bestreiten.<sup>6</sup>
24. Der Beauftragte ruft in Erinnerung, dass die Antragstellerin im Stadium der Gebührenvorankündigung durch die Behörde (Art. 16 Abs. 2 VBGÖ) grundsätzlich (noch) keinen Schlichtungsantrag einreichen kann, da die Behörde in diesem Zeitpunkt noch keine abschliessende Stellungnahme zum Zugangsgesuch i.S.v. Art. 12 BGÖ abgegeben hat.<sup>7</sup> Nur ausnahmsweise ist die Einreichung eines Schlichtungsantrags zu diesem Zeitpunkt zulässig, wenn der angekündigte Gebührenbetrag derart exzessiv ist, dass er in seiner Wirkung einer Zugangsbeschränkung bzw. -verweigerung gleichkommt.
25. Von einem exzessiven Gebührenbetrag kann vorliegend nicht ausgegangen werden. Hingegen hat das BLW die Weiterbearbeitung des Zugangsgesuches zu Unrecht von einer expliziten Einverständniserklärung seitens der Antragstellerin über die Gebühren der Anhörung der beiden betroffenen Bewilligungsinhaberinnen abhängig gemacht (vgl. Ziffer 23). Damit wurde das Zugangsverfahren von Seiten des BLW blockiert und die Antragstellerin hatte im Ergebnis keine andere Möglichkeit, als mit einem Schlichtungsantrag an den Beauftragten zu gelangen. Der Beauftragte tritt daher ausnahmsweise auf den vorliegenden Schlichtungsantrag ein.
26. Art. 9 Abs. 1 BGÖ zufolge sind amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, *nach Möglichkeit* vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Die Anonymisierungspflicht ist dabei nicht als absolute, sondern bloss als relative Pflicht zu verstehen.<sup>8</sup> Das bedeutet, dass eine Anonymisierung nicht in jedem Falle zwingend vorzunehmen ist, in dem sie theoretisch bzw. technisch zu bewerkstelligen wäre, sondern die Verpflichtung dazu sich nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalles richtet und insbesondere dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz Rechnung tragen muss.<sup>9</sup> Eine Anonymisierung fällt hingegen von vornherein ausser Betracht, wenn sich ein Zugangsgesuch auf Dokumente bezieht, welche bestimmte, namentlich genannte

<sup>6</sup> Vgl. Bundesamt für Justiz und Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsberater, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen (FAQ), 5. Juli 2012, Ziffer 8.2.7; so auch EDÖB Empfehlung vom 12.11.2012, EFK/Prüfbericht Immobilien, Ziff. 27.

<sup>7</sup> FAQ, a.a.O.

<sup>8</sup> Vgl. dazu insb. EDÖB Empfehlung vom 12.11.2012, EFK/Prüfbericht Immobilien, Ziff. 40; siehe zur Anonymisierungspflicht auch FLÜCKIGER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 9, RZ 20ff.

<sup>9</sup> Vgl. dazu EDÖB Empfehlung vom 12.11.2012, EFK/Prüfbericht Immobilien, Ziff. 40.



Personen betreffen.<sup>10</sup> Da die Antragstellerin in ihrem Zugangsgesuch sowohl die drei Pflanzenschutzmittel als auch die Namen der beiden Bewilligungsinhaberinnen namentlich genannt hat, gelten die vorliegend zu beurteilenden drei Dokumentenlisten als nicht anonymisierbar.

27. Der Vollständigkeit halber weist der Beauftragte darauf hin, dass in bestimmten Fällen die Vornahme einer Anonymisierung eine unverhältnismässige Beschränkung des Zugangsrechts darstellen kann<sup>11</sup> und demnach sogar unzulässig sein könnte. Dies wäre namentlich dann der Fall, wenn die Privatsphäre der betroffenen Person durch die Bekanntgabe ihrer Personendaten gar nicht beeinträchtigt würde und die Pflicht zur Anonymisierung daher von vornherein entfielen.<sup>12</sup> Der Beauftragte geht vorliegend davon aus, dass die Bekanntgabe der Firmennamen der Syngenta Agro AG und der Bayer (Schweiz) AG im Zusammenhang mit den drei Pflanzenschutzmitteln Cruiser, Poncho und Gaucho die Privatsphäre der beiden Unternehmen in keiner Weise beeinträchtigt. Insbesondere ist für ihn nicht nachvollziehbar, inwiefern eine entsprechende Bekanntgabe datenbezogene Risiken bzw. wirtschaftliche Einbussen mit sich bringen könnte. Die Tatsache, dass die beiden Firmen die Bewilligungsinhaberinnen der genannten drei Pflanzenschutzpräparate sind, ist unlängst bekannt und darüber hinaus im Pflanzenschutzmittelverzeichnis auf der Website des BLW publiziert. Diese Publikation ist wie oben erwähnt gesetzlich vorgeschrieben (vgl. Ziffer 9). Inwiefern eine entsprechende Bekanntgabe der Personendaten aus den verlangten drei Auszügen die Privatsphäre der beiden Bewilligungsinhaberinnen beeinträchtigen könnte, wurde vom BLW denn auch nicht dargelegt.
28. Das BLW teilte der Antragstellerin mit E-Mail vom 24. Januar 2012 zudem mit, dass die verlangten Dokumentenlisten Personendaten von „internen Mitarbeitenden“ des BLW enthalte. Für den Beauftragten hingegen sind in den drei Dokumentenlisten keinerlei Personendaten von Mitarbeitenden des BLW ersichtlich. Somit kann dieser Einwand seitens des BLW seiner Ansicht nach unberücksichtigt bleiben. Der Beauftragte beschränkt sich auf den Hinweis, dass die blosser Nennung von Namen und Funktionsbezeichnungen o.ä. von Verwaltungsmitarbeitenden in amtlichen Dokumenten grundsätzlich nicht der Anonymisierungspflicht unterliegt<sup>13</sup> und eine entsprechende Bekanntgabe somit ohnehin unproblematisch wäre.
29. *Der Beauftragte hält fest, dass für die in den verlangten drei Dokumentenlisten enthaltenen Personendaten keine Anonymisierungspflicht nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ besteht. Selbst wenn eine solche Pflicht in vorliegendem Fall bestünde, würde eine Anonymisierungshandlung bereits daran scheitern, dass die in den Dokumenten enthaltenen Personendaten gar nicht anonymisierbar wären, da die Antragstellerin nämliche Personendaten bereits in ihrem Zugangsgesuch genannt hat.*
30. Nach Art. 9 Abs. 2 BGÖ sind Zugangsgesuche, die sich auf amtliche Dokumente beziehen, welche nicht anonymisiert werden können, nach Art. 19 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG, SR 235.1) zu beurteilen.

---

<sup>10</sup> FLÜCKIGER, a.a.O., RZ 22.

<sup>11</sup> STEPHAN C. BRUNNER / ALEXANDRE FLÜCKIGER, Nochmals: Der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten enthalten, in: Jusletter 4. Oktober 2010, RZ 13.

<sup>12</sup> DAVID ROSENTHAL/YVONNE JÖHRI, Handkommentar DSG, Art. 19 Abs. 1bis, RZ 48, Zürich 2008; Bundesamt für Justiz, Gutachten über die Zugänglichkeit nach dem Öffentlichkeitsgesetz von Angaben über Beratungsmandate, 5. Juli 2012, S. 7 ff.

<sup>13</sup> FLÜCKIGER, a.a.O., RZ 14.



31. Aufgrund des mit dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes neu eingefügten Abs. 1<sup>bis</sup> von Art. 19 DSG dürfen Bundesorgane Personendaten erstens im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen oder zweitens gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz bekannt geben, 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) (vgl. auch Art. 7 Abs. 2 BGÖ). Die erstgenannte Voraussetzung ist Ausfluss des datenschutzrechtlichen Zweckbindungsgebotes und ergibt sich für das Öffentlichkeitsgesetz bereits aus der Definition des Begriffs „amtliches Dokument“ nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ.<sup>14</sup> Die zweite Voraussetzung verlangt im Einzelfall eine Güterabwägung zwischen dem privaten Interesse einer Person am Schutz ihrer Privatsphäre und dem öffentlichen Interesse am Zugang zu amtlichen Dokumenten.<sup>15</sup> Art. 6 Abs. 2 VBGÖ liefert Anhaltspunkte, wann das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen kann. Ob vorliegend ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Herausgabe der Dokumente besteht, gilt es nachfolgend zu prüfen.
32. Bereits aus Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes resultiert ein gewichtiges öffentliches Interesse am Zugang zu amtlichen Dokumenten (vgl. Art. 1 BGÖ).<sup>16</sup> Ein überwiegendes öffentliches Interesse für die Zugänglichmachung der Personendaten ist namentlich denkbar, wenn die betroffene Person in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde steht, aus der ihr wirtschaftliche Vorteile erwachsen (Art. 6 Abs. 2 Bst. c VBGÖ). Dies ist bei Bewilligungsinhaberinnen durchaus anzunehmen.<sup>17</sup> Für ein gewichtiges öffentliches Interesse spricht weiter der Umstand der intensiven medialen Berichterstattung der jüngsten Vergangenheit im Zusammenhang mit dem Einsatz von Pflanzenschutzmitteln der beiden betroffenen Bewilligungsinhaberinnen und einem vermuteten, damit zusammenhängenden Bienensterben von besorgniserregendem Ausmass. Auf der gegenüberliegenden Waagschale ist das private Interesse der beiden Unternehmen Syngenta Agro AG und Bayer (Schweiz) AG am Schutz ihrer Privatsphäre zu gewichten. Dabei ist zu beachten, dass die in den Dokumentenlisten vorhandenen Kombinationen ihrer Personendaten (Firmennamen und Produktnamen) bereits allgemein zugänglich sind. Wie unter Ziffer 27 ausgeführt, ist durch eine Bekanntgabe der entsprechenden Personendaten keine Beeinträchtigung der Privatsphäre der Syngenta Agro AG bzw. der Bayer (Schweiz) AG zu befürchten. Wäre eine solche Beeinträchtigung anzunehmen, so hätte sie sich bereits durch die aktive Publikation des Pflanzenschutzmittelverzeichnisses durch das BLW eingestellt. Aus der Sicht des Beauftragten stehen somit keine gewichtigen Privatinteressen der beiden Bewilligungsinhaberinnen am Schutz ihrer Privatsphäre den gewichtigen öffentlichen Interessen am Zugang zu diesen Informationen entgegen. Es gilt an dieser Stelle erneut und in aller Deutlichkeit darauf hinzuweisen, dass die Antragstellerin nur Dokumentenlisten des Zulassungsverfahrens – und damit Auszüge aus dem Dokumentenverwaltungssystem des BLW – herausverlangt, nicht hingegen die eigentlichen Dokumente aus dem entsprechenden Bewilligungsverfahren. Dass die in den Dokumentenlisten aufgeführten Unterlagen Informationen enthalten, welche die Bewilligungsinhaberinnen zu Recht als schützenswert erachten, ist anzunehmen. Dies gilt jedoch nicht für die verlangten Dokumentenlisten. Das öffentliche Interesse am Zugang zu diesen Dokumentenlisten bzw. den darin enthaltenen Personendaten überwiegt folglich das private Interesse der Betroffenen an deren Geheimhaltung.

<sup>14</sup> Urteil des BVerfG A-1135/2011 vom 7. Dezember 2011 E. 7.1.1., m.w.H.

<sup>15</sup> Urteil des BVerfG A-3609/2010 vom 17. Februar 2011 E. 4.4. und 5.4.

<sup>16</sup> STEPHAN C. BRUNNER / ALEXANDRE FLÜCKIGER, a.a.O., Rz. 5.

<sup>17</sup> BBI 2003 2013; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 7, RZ 72; ISABELLE HÄNER, a.a.O., Art. 12, RZ 23.



33. Selbst ausserhalb einer Zugangsprüfung nach Abs. 1<sup>bis</sup> von Art. 19 DSG käme eine Bekanntgabe von Personendaten durch Bundesorgane in Betracht. Dies namentlich dann, wenn dazu eine gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 17 DSG besteht (Art. 19 Abs. 1 DSG). Eine solche gesetzliche Grundlage ist vorliegend in Art. 45 Abs. 1 Bst. a und b PSMV zu sehen (vgl. Ziffer 9).
34. *Der Beauftragte hält fest, dass die in den verlangten Dokumentenlisten enthaltenen Personendaten nach den Vorgaben des Datenschutzgesetzes zugänglich gemacht werden müssen. Für eine Bekanntgabe besteht einerseits in Art. 45 PSMV eine gesetzliche Grundlage (vgl. Art. 19 Abs. 1 DSG) und andererseits kommt der Beauftragte auch in Anwendung von Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG zum Ergebnis, dass die in den Dokumentenlisten enthaltenen Personendaten wegen des überwiegenden öffentlichen Interesses zugänglich gemacht werden müssen.*
35. Schliesslich hat der Beauftragte zu prüfen, ob in Bezug auf die in den Dokumentenlisten enthaltenen, nicht anonymisierbaren Personendaten eine Anhörung nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ der beiden betroffenen Bewilligungsinhaberinnen durchzuführen ist.
36. Nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ ist die Behörde verpflichtet, die betroffene(n) Person(en) zu konsultieren und ihr (ihnen) Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen, sofern das Zugangsgesuch Dokumente betrifft, welche Personendaten enthalten und die Behörde die Gewährung des Zugangs in Betracht zieht. Die vorliegend zu beurteilenden Dokumente sind ohne Zweifel nicht anonymisierbar und enthalten folglich nach wie vor Personendaten (vgl. Ziffer 26). Es stellt sich jedoch die Frage, ob die beiden betroffenen Bewilligungsinhaberinnen Syngenta Agro AG und Bayer (Schweiz) AG vorliegend zwingend anzuhören sind.
37. Das BLW stellte sich in seiner Stellungnahme vom 13. Februar 2012 an den Beauftragten auf den Standpunkt, es sei aufgrund des veröffentlichten Pflanzenschutzmittelverzeichnisses bekannt, dass die Syngenta Agro AG Bewilligungsinhaberin des Produkts Cruiser und die Bayer (Schweiz) AG Bewilligungsinhaberin der Produkte Poncho und Gaucho ist, weshalb eine Anonymisierung der verlangten Dokumentenlisten nicht möglich sei. Folglich müsse das BLW beide Bewilligungsinhaberinnen anhören, um ihnen das Recht einzuräumen, vom Zugangsgesuch der Antragstellerin Kenntnis zu nehmen und sich dazu zu äussern. In der Stellungnahme vom 12. Januar 2012 an die Antragstellerin führte das BLW zudem aus, eine Anhörung ermögliche es den Bewilligungsinhaberinnen, das BLW auf alle in den Dokumentenlisten allenfalls aufgeführten Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse hinzuweisen.
38. Der Beauftragte teilt die Auffassung des BLW bezüglich der Notwendigkeit der Anhörung der beiden betroffenen Bewilligungsinhaberinnen nicht. Er weist darauf hin, dass die Anhörungspflicht nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ – ebenso wie die Anonymisierungspflicht nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ (vgl. Ziffer 26) – nicht absolut gilt.<sup>18</sup> So hielt bereits der Bundesrat in seiner Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz Folgendes fest:  
„Liegt keine Zustimmung der 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>19</sup>  
Daraus folgt, dass eine Anhörung nicht in jedem Fall, in dem sie tatsächlich möglich ist, vorgenommen werden muss. Gerade weil vorliegend die Bekanntgabe der in den Dokumentenlisten enthaltenen Personendaten kein Risiko einer Beeinträchtigung der

<sup>18</sup> FLÜCKIGER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 11, RZ 11.

<sup>19</sup> BBI 2003 2017.



Privatsphäre der beiden Bewilligungsinhaberinnen birgt, entfällt hier eine entsprechende Anhörungspflicht.<sup>20</sup>

39. Es gilt zu beachten, dass es sich bei der Publikation des Pflanzenschutzmittelverzeichnisses um eine aktive Information durch Bundesbehörden (Art. 180 Abs. 2 BV und Art. 10 RVOG) handelt, welche exakt jene Verbindungen zwischen den Firmennamen der beiden betroffenen Bewilligungsinhaberinnen und einzelner von ihnen hergestellten Pflanzenschutzmittel (Produktenamen) beinhaltet, welche auch mittels des vorliegend zu beurteilenden Zugangsgesuches herausverlangt werden. Die in den Dokumentenlisten vorhandenen Personendaten sind also durch das BLW bereits aktiv publiziert worden. Hier erscheint die Vornahme einer Anhörung gestützt auf Art. 11 Abs. 1 BGÖ – notabene einer Verfahrensbestimmung des Öffentlichkeitsgesetzes, welches ausschliesslich die passive Information durch Bundesbehörden regelt – als sachfremd und überflüssig.
40. Für den bloss relativen Charakter der Anhörungspflicht spricht aus systematischer Sicht auch der Umstand, dass das Öffentlichkeitsgesetz die Bekanntgabe von Personendaten gerade nicht von der Zustimmung der betroffenen Person im Einzelfall abhängig macht.<sup>21</sup> Schliesslich sind bestimmte Ausnahmen von der Konsultationspflicht nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ direkt aus dem DSG ableitbar. Dies gilt namentlich in den Fällen von Art. 19 Abs. 2 DSG, wo lediglich die Bekanntgabe von einfachen Personendaten wie etwa Name, Vorname, Adresse oder Geburtsdatum einer Person verlangt wird.<sup>22</sup> Dies ist nach Ansicht des Beauftragten auch vorliegend der Fall, da in den Dokumentenlisten bloss die beiden Firmennamen der Bewilligungsinhaberinnen sowie die Produkthenamen der drei bezeichneten Pflanzenschutzmittel genannt werden.
41. Zu klären bleibt die Frage, ob sich eine Anhörung der beiden Bewilligungsinhaberinnen aus dem Umstand rechtfertigt, dass in den verlangten Dokumentenlisten Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse enthalten sind, welche nach Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ zu schützen sind. Diesen Standpunkt vertritt das BLW in seiner Stellungnahme an die Antragstellerin vom 12. Januar 2012 (vgl. Ziffer 2) sowie anlässlich der Zusammenkunft mit dem Beauftragten vom 6. Juni 2013 (vgl. Ziffer 12). Nach Ansicht des Beauftragten ist diese Frage jedoch klar zu verneinen. Einerseits sieht er selbst in den drei Dokumentenlisten keinerlei Informationen, welche auch nur entfernt als schützenswert i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ gelten könnten. Andererseits geht er davon aus, dass es dem BLW als spezialisierte Zulassungs- bzw. Bewilligungsbehörde im Bereich Pflanzenschutzmittel möglich sein muss, zumindest in groben Zügen jene Stellen in den Dokumentenlisten anzugeben, welche der Vermutung nach entsprechende Informationen enthalten könnten. Der Beauftragte beurteilt demnach den Einwand des BLW, man sei verpflichtet, die Anhörungen der beiden Bewilligungsinhaberinnen u.a. mit Blick auf allenfalls in den Dokumentenlisten enthaltene Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse durchzuführen, als unzureichend begründet und im Ergebnis nicht überzeugend.
42. *Der Beauftragte hält fest, dass in vorliegendem Fall keine Anhörungen nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ vorzunehmen sind. Dies ergibt sich daraus, dass die bekannt zu gebenden Personendaten bereits vom BLW selbst gestützt auf eine gesetzliche Grundlage öffentlich zugänglich gemacht wurden, eine entsprechende Bekanntgabe mit grösster Wahrscheinlichkeit keine Beeinträchtigung der Privatsphäre der beiden Unternehmen mit sich bringt und schliesslich kein*

<sup>20</sup> Vgl. dazu auch Bundesamt für Justiz, Gutachten über die Zugänglichkeit nach dem Öffentlichkeitsgesetz von Angaben über Beratungsmandate, 5. Juli 2012, S. 8 f. und 12.

<sup>21</sup> Vgl. FLÜCKIGER, a.a.O., Art. 11, RZ 11.

<sup>22</sup> FLÜCKIGER, a.a.O., Art. 11, RZ 13.



*vernünftiger Hinweis auf in den Dokumentenlisten enthaltene Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse besteht, welcher eine Anhörung zu rechtfertigen vermöchte.*

43. Nach dem Gesagten kommt der Beauftragte nicht umhin, einige Überlegungen anzustellen zu den vom BLW mit Stellungnahme vom 12. Januar 2012 der Antragstellerin vorangekündigten Gebühren über CHF 440.- (vgl. Ziffer 2). Entgegen der pauschalen Äusserung des BLW in seiner Stellungnahme an die Antragstellerin vom 12. Januar 2012, wonach das Gesuch mehr als nur geringen Arbeitsaufwand erfordere und folglich zu einer Gebührenerhebung führen würde, sieht der Beauftragte im vorliegend zu beurteilenden Zugangsgesuch gerade keinen besonderen Aufwand. Es ist davon auszugehen, dass Dokumentenlisten aus einem Dokumentenverwaltungssystem – wie sie vorliegend verlangt werden – mit wenigen Arbeitsschritten an grundsätzlich jedem Computer der angefragten Behörde sichtbar und ausgedruckt bzw. exportiert werden können. Dazu kommt, dass in casu mangels Notwendigkeit bzw. mangels gesetzlicher Pflicht weder zusätzlicher Arbeitsaufwand durch allfällige Anonymisierungshandlungen (vgl. Ziffer 26-29) noch durch die Vornahme von Anhörungen (vgl. Ziffer 35-42) entstanden ist, bzw. – sollte er dennoch entstanden sein – der Antragstellerin nicht in Rechnung gestellt werden darf.
44. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis:  
Das BLW hat der Antragstellerin den Zugang zu den verlangten Dokumentenlisten ohne vorherige Anhörung der beiden Bewilligungsinhaberinnen zu Unrecht verweigert. Für die in den Listen enthaltenen Personendaten besteht keine Anonymisierungspflicht. Zudem besteht gegenüber den betroffenen Bewilligungsinhaberinnen keine Anhörungspflicht. Es ist davon auszugehen, dass das vorliegend zu beurteilende Zugangsgesuch nicht mehr als einen geringen Arbeitsaufwand seitens des BLW verursacht hat.*

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

45. Das BLW gewährt der Antragstellerin den Zugang zu den verlangten Dokumentenlisten.
46. Das BLW sieht von der Erhebung einer Gebühr ab.
47. Das BLW erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), wenn es in Abweichung von Ziffer 45 und 46 den Zugang nicht gewähren will. Das BLW erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
48. Die Antragstellerin kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim BLW den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
49. Gegen die Verfügung kann die Antragstellerin beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGÖ).
50. Das BLW stellt dem Beauftragten eine Kopie seiner Verfügung und allfällige Entscheide der Beschwerdeinstanzen zu (Art. 13a VBGÖ).
51. In Analogie zu Art. 22a VwVG stehen gesetzliche Fristen, die nach Tagen bestimmt sind, vom 15. Juli bis und mit 15. August still.
52. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).



53. Die Empfehlung wird eröffnet:

- X
  
- Bundesamt für Landwirtschaft BLW  
Mattenhofstrasse 5  
CH-3003 Bern

Jean-Philippe Walter