



Bern, 23. Dezember 2014

Empfehlung

gemäss Art. 14 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung

zum Schlichtungsantrag von

X,
vertreten durch Anwaltskanzlei Y
(Antragsteller)

gegen

Eidgenössische Zollverwaltung EZV

- I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:**
1. Der Antragsteller (Journalist) hat am 1. Juni 2014 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3) bei der Eidgenössischen Zollverwaltung EZV um Zugang zu folgenden Informationen ersucht:
„Die Importmenge der folgenden Rohstoffe in den Jahren 2010 bis 2013 der Firma [A], Werk [B], [...]“
Zolltarifnummern:
- 0402.xxxx (Milchpulver)
- 1701.xxxx (Zucker)“
 2. Mit E-Mail vom 5. Juni 2014 nahm die EZV Stellung zum Gesuch und teilte dem Antragsteller mit, dass ihm der Zugang zu den gewünschten Informationen verweigert werde. Es handle sich dabei um Daten aus den Zolldeklarationen der Unternehmen, welche von der Oberzolldirektion gesammelt würden, da diese die Statistik des Aussenhandels führe. Art. 14 des Bundesstatistikgesetzes (BstatG, SR 431.01) stelle diesbezüglich eine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ dar und sehe vor, dass die zu statistischen Zwecken erhobenen oder weitergegebenen Daten nicht zu anderen Zwecken verwendet werden dürften.
 3. Am 12. Juni 2014 reichte der Antragsteller beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) einen Schlichtungsantrag ein. Mit Schreiben vom 16. Juni 2014 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang seines Schlichtungsantrages und forderte gleichentags von der EZV die Einreichung aller relevanten Dokumente sowie einer ausführlich begründeten Stellungnahme.
 4. Nach gewährter Fristerstreckung reichte die EZV am 9. Juli 2014 eine Stellungnahme und eine entsprechend dem Zugangsgesuch zusammengestellte Tabelle mit den gewünschten Informationen betreffend die Firma A ein. In der Stellungnahme bestätigte die EZV ihre Auffassung, wonach spezialgesetzliche Bestimmungen im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ die Veröffentlichung der gewünschten Informationen verbieten würden, und führte eine Reihe von bundesrechtlichen Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten aus der Zoll- sowie der Statistikgesetzgebung auf.



5. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und der EZV 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

6. Der Antragsteller hat ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ bei der EZV eingereicht und eine ablehnende Antwort erhalten. Als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchverfahren ist er zur Einreichung eines Schlichtungsantrages berechtigt. Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 BGÖ).
7. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt. Die Festlegung des Verfahrens im Detail obliegt alleine dem Beauftragten.¹ 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

8. 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 entsprechende Empfehlung erlassen (Art. 14 BGÖ).²
9. Ein bereits erstelltes Dokument mit den vom Antragsteller gewünschten Angaben existierte nicht und wurde von der Behörde mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ erstellt, weshalb es sich unbestrittenermassen um ein amtliches Dokument im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes handelt. Gemäss der Stellungnahme der EZV stammen die vorliegend relevanten Angaben aus der Zolldeklaration der Firma A. Die EZV wies zudem darauf hin, dass die vorhandenen Daten keine Rückschlüsse darauf zulassen würden, ob und welche Liefermengen tatsächlich am entsprechenden Ort verarbeitet worden seien.
10. Da Zollanmeldungen auch die Grundlage der Statistik des Aussenhandels sind (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über die Statistik des Aussenhandels, SR 632.14), machte die EZV geltend, das Statistikgeheimnis gemäss Art. 14 BStatG sowie vergleichbare Bestimmungen in der

¹ BBI 2003 2024.

² CHRISTINE GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 13, RZ 8.



Verordnung über die Statistik des Aussenhandels würden eine Veröffentlichung der verlangten Daten verbieten, da es sich dabei um Spezialbestimmungen gemäss Art. 4 Bst. a BGÖ handle. Nebst dem eigentlichen Zweck der Zolldeklaration dienen die Angaben gemäss der EZV der statistischen Überwachung der Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren, der Kontrolle der Ausnützung individuell zugeteilter Zollkontingentsanteile sowie der Erfassung landwirtschaftlicher Importabgaben. Daraus ergibt sich, dass die Angaben der Zolldeklaration auch anderen und nicht ausschliesslich statistischen Zwecken dienen. Der Beauftragte hält fest, dass vorliegend nicht Zugang zur Aussenhandelsstatistik selbst, sondern zu den ursprünglichen Daten, nämlich der Zolldeklaration eines bestimmten Unternehmens, verlangt wird.

11. *Folglich kommt nach Ansicht des Beauftragten das Statistikgeheimnis im vorliegenden Fall nicht zur Anwendung und es liegt damit keine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ vor.*
12. Die EZV führte ergänzend verschiedene datenschutzrechtliche Bestimmungen der Zollgesetzgebung, nämlich Art. 110 ff. des Zollgesetzes (ZG, SR 631.0) sowie Art. 6 der Verordnung über die Bearbeitung von Personendaten in der Eidgenössischen Zollverwaltung (SR 631.061), als Spezialbestimmungen im Sinne von Art. 4 BGÖ auf. Der Beauftragte weist diesbezüglich darauf hin, dass solche rechtlichen Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten grundsätzlich keine Spezialbestimmungen i.S.v. Art. 4 BGÖ darstellen, da das Öffentlichkeitsgesetz die Koordination mit dem Datenschutz in Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) selber regelt. Art. 19 DSG ist die Ausgangsnorm, wenn es darum geht zu prüfen, ob und in welchen Fällen Bundesbehörden Personendaten bekannt geben dürfen.³ Aus verfahrensökonomischer Sicht ist jedoch vorab zu klären, ob dem Zugang eine Ausnahmebestimmung nach Art. 7 BGÖ entgegensteht.⁴
13. Da es sich vorliegend um Angaben aus der Zolldeklaration eines bestimmten Unternehmens handelt, stellt sich die Frage, ob durch eine Veröffentlichung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ). Damit eine Unternehmensinformation ein schützenswertes Geheimnis darstellt, müssen kumulativ folgende vier Voraussetzungen vorliegen: Es besteht eine Beziehung der Information zum Unternehmen, die Information ist relativ unbekannt, der Geheimnisherr hat einen Geheimhaltungswillen (subjektives Geheimhaltungsinteresse) und es liegt ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse vor (objektives Geheimhaltungsinteresse).⁵ Die im Dokument enthaltenen Informationen, von wem das Unternehmen A welche Mengen eines bestimmten Produkts importiert, stellt nach Ansicht des Beauftragten vorliegend ein Geschäftsgeheimnis im Sinne dieser Ausnahmebestimmung dar.⁶
14. *Demzufolge kommt der Beauftragte zum Schluss, dass in der Tabelle die Spalten „Versender Name“, „Versender Ort“ und „Eigenmasse“ gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ abgedeckt werden müssen. Dasselbe gilt für die Spalten „Empfänger Name“ und „Empfänger Ort“, sofern sie Rückschlüsse auf bestimmte oder bestimmbare Unternehmen erlauben.*
15. Auch die übrigen Angaben stehen in Zusammenhang mit dem Unternehmen A und stellen somit Personendaten gemäss Art. 3 Bst. a DSG dar. Vorliegend sind die Voraussetzungen zur Bekanntgabe von Personendaten gemäss Art. 19 DSG nicht erfüllt, da unter anderem kein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang gemäss Art. 19 Abs. 1bis DSG i.V.m. Art. 6

³ AMMANN/LANG, in: Passadelis, Rosenthal, Thür [Hrsg.], Datenschutzrecht, Handbücher für die Anwaltspraxis, Basel 2015, Rz 25.66.

⁴ BBI 2003 2016.

⁵ Bundesamt für Justiz und Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 7. August 2013, Ziff. 5.2.1.

⁶ Bundesamt für Justiz und Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, a.a.O.



Abs. 2 VBGÖ besteht. Demzufolge sind die übrigen Angaben im Dokument gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ zu anonymisieren.

16. *Im Ergebnis kann der Zugang zum vorliegenden Dokument gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. g und Art. 9 Abs. 1 BGÖ gesamthaft verweigert werden.*

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

17. Die Eidgenössische Zollverwaltung hält an der vollständigen Zugangsverweigerung zu der von ihr erstellten Tabelle fest.
18. Die Eidgenössische Zollverwaltung erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist.
19. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung bei der Eidgenössischen Zollverwaltung den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
20. Die Eidgenössische Zollverwaltung erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder dem Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
21. In Analogie zu Art. 22a VwVG stehen gesetzliche Fristen, die nach Tagen bestimmt sind, vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar still.
22. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers und der betroffenen Drittperson anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
23. Die Empfehlung wird eröffnet:
- X
 - Eidgenössische Zollverwaltung
3003 Bern

Jean-Philippe Walter