



Bern, 7. Oktober 2014

## **Empfehlung**

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

#### **zum Schlichtungsantrag von**

**X.  
(Antragsteller)**

**gegen**

**Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF,  
Generalsekretariat (GS WBF)**

- I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:**
1. Der Antragsteller (Journalist) hat am 10. April 2013 beim Generalsekretariat des Departementes für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (GS WBF) gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) Einsicht in folgende Dokumente verlangt:
    - „Liste sämtlicher Teilnehmer der Wirtschaftsmission von Bundesrat Johann Schneider-Ammann nach Kasachstan und Aserbeidschan vom 10. bis 13. April 2013 (inkl. Vertretern aus dem Privatsektor).“
    - „Detailliertes Reiseprogramm der Mission.“
  2. Das GS WBF hat zusammen mit seiner Stellungnahme vom 23. April 2013 dem Antragsteller den Zugang gewährt zum detaillierten Reiseprogramm der beiden Wirtschaftsmissionen sowie zu jenem Teil der jeweiligen Liste, der die Delegation aus dem WBF umfasst (Official Delegation). Den Zugang zu jenem Teil der jeweiligen Liste, der die Teilnehmenden aus dem Privatsektor (Swiss Business Delegation) umfasst, hat es verweigert. Es erklärte, dass zwar ein öffentliches Interesse an den besagten Wirtschaftsmissionen vorhanden sei, jedoch hätten die Teilnehmenden keine wirtschaftlichen Vorteile erhalten. So gewichtete es den Schutz der Privatsphäre der beteiligten Vertreter aus dem Privatsektor höher als das öffentliche Interesse am Zugang zu den Personendaten dieser Teilnehmenden.



3. Gegen diese Zugangsverweigerung des GS WBF reichte der Antragsteller mit E-Mail vom 29. April 2013 beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) einen Schlichtungsantrag nach Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ ein. Der Antragsteller erklärte, dass die Argumentation des GS WBF für ihn nicht nachvollziehbar sei.
4. Der Beauftragte bestätigte mit Schreiben vom 8. Mai 2014 dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte am gleichen Tag vom GS WBF die Einreichung der fraglichen Dokumente sowie einer ausführlichen und detailliert begründeten Stellungnahme.
5. Das GS WBF reichte fristgerecht mit Schreiben vom 16. Mai 2014 seine Stellungnahme sowie die Dokumente ein. Es legte dar, dass die besagten Listen Personendaten Dritter enthielten und keine Einwilligungen zur Offenlegung der Personendaten vorlägen. Daher dürfe es nach Art. 19 Abs. 1bis des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) Personendaten nur dann bekannt geben, wenn diese im Zusammenhang mit einer öffentlichen Aufgabe stünden und an deren Bekanntgabe ein öffentliches Interesse bestünde. Aufgrund seiner Interessenabwägung verneinte das GS WBF ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung der Personendaten der Teilnehmer und der vertretenen Unternehmen/Verbände aus dem Privatsektor.
6. Der Beauftragte teilte mit Schreiben vom 16. Juli 2014 dem GS WBF mit, dass aus den Unterlagen nicht ersichtlich sei, dass diese Teilnehmenden bzw. die sie vertretenen Unternehmen/Verbände keine Einwilligung für die Offenlegung ihrer Personendaten gegeben hätten. Er forderte das GS WBF im Rahmen der Mitwirkungspflicht im Schlichtungsverfahren auf (Art. 12b der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31), diese anzufragen, ob sie mit der Offenlegung der Personendaten einverstanden seien.
7. Mit E-Mail vom 31. Juli 2014 hat das GS WBF eine Fristverlängerung begehrt, welche der Beauftragte bis zum 29. August 2014 gewährte.
8. Das GS WBF reichte mit Schreiben vom 28. August 2014 fristgerecht die Resultate seiner Anhörung ein. Mit E-Mail vom 16. September 2014 reichte es noch eine Stellungnahme einer angehörten Person nach.
9. Auf die weitergehende Vorbringen und die sich in den Akten befindlichen Dokumente wird, soweit sie für die Empfehlung wesentlich sind, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

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

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

10. Der Antragsteller hat am 10. April 2013 ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim GS WBF eingereicht und eine ablehnende Antwort erhalten. Als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren 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).
11. 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>1</sup> Kommt keine Einigung zu Stande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

## **B. Materielle Erwägungen**

12. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ 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).<sup>2</sup>
13. Zuerst gilt es zu bestimmen, welche Dokumente Gegenstand dieses Schlichtungsverfahrens sind. Der Antragsteller hat vom GS WBF beide Reiseprogramme der Wirtschaftsmissionen nach Kasachstan und Aserbaidschan sowie die jeweilige Teilnehmerliste der „Official Delegation“ erhalten. Hingegen wurde ihm der Zugang zu den Namen der „Swiss Business Delegation“ verwehrt. Verfahrensgegenstand ist daher einzig noch die Frage, ob der Zugang auch zu diesen Namen zu gewähren ist.
14. Das GW WBF gewichtete aufgrund der vorgenommenen Interessenabwägung den Schutz der Privatsphäre der Teilnehmenden aus dem Privatsektor höher ein als das öffentliche Interesse am Zugang zu beiden vollständigen Listen. Es führte in seiner Stellungnahme an den Beauftragten aus, dass die Interessenabwägung im Öffentlichkeitsgesetz zugunsten des grundsätzlichen Vorrangs der Datenschutzgesetzgebung erfolgt sei. Der Schutz der Personendaten gehe als Aspekt des durch die Verfassung (Art. 13 Abs. 2 BV) und die EMRK garantierten Persönlichkeitsschutzes dem Recht auf Zugang grundsätzlich vor, wenn auch nicht absolut. Dem Vorrang des Datenschutzes werde insbesondere durch den Grundsatz der Anonymisierung und dem Vorrang des überwiegenden öffentlichen Interesses Rechnung getragen. Eine Anonymisierung sei konkret nicht möglich, da der Antragsteller gerade die Offenlegung der Personendaten verlange. Da auch keine Einwilligungen vorlägen und die Personen ihre Daten auch nicht allgemein zugänglich gemacht hätten, könne die Bekanntgabe der Personendaten nur nach den Vorgaben gemäss Art. 19 Abs. 1bis DSG erfolgen.
15. Auf Ersuchen des Beauftragten hat das GS WBF die in den Listen aufgeführten Personen während des laufenden Schlichtungsverfahrens angehört. Mit Schreiben vom 28. August 2014 und E-Mail vom 16. September 2014 übermittelte dieses die Resultate der Anhörung dem Beauftragten. Von den insgesamt 18 Vertretern aus dem Privatsektor haben sich zehn Teilnehmende mit der Bekanntgabe sowohl ihrer Personendaten als auch der von ihnen vertretenen Unternehmen/Verbänden als einverstanden erklärt. Ein Teilnehmer erklärte sich zwar auch mit der Offenlegung seiner Personendaten einverstanden, konnte sich aber, da er unterdessen nicht mehr für den Verband tätig war, sich nicht auch für diesen äussern. Dieser

---

<sup>1</sup> BBI 2003 2024.

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



Verband hat sich in der Folge mit der Offenlegung der Personendaten gegenüber dem GS WBF als einverstanden erklärt. Zwei Teilnehmer haben sich zwar mit der Offenlegung ihrer Personendaten einverstanden erklärt. Aus ihrer Rückmeldung ergibt sich jedoch nicht eindeutig, ob dies auch für die Offenlegung der von ihnen damals vertretenen Unternehmen gilt bzw. gelten kann. Ein Teilnehmer hat sich gegen die Offenlegung seiner Personendaten und die des von ihm vertretenen Unternehmens ausgesprochen. Drei Unternehmen, ein Verband sowie die sie vertretenden Privatpersonen haben auf die Aufforderung des GS WBF hin nicht reagiert. Für zwei Unternehmen liegen keine eindeutigen Einwilligungen vor.

16. Nach Art. 19 Abs. 1 Bst. b DSG dürfen Behörden Daten bekannt geben, wenn die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt hat. Entsprechend der Anhörungen liegen für fünf Privatpersonen, sechs vertretene Unternehmen und ein vertretener Verband keine Einwilligungen vor. Einwilligungen bestehen für 13 Privatpersonen und 12 Unternehmen/Verbände, weshalb für die Bekanntgabe ihrer Personendaten der Ausnahmegrund nach Art. 19 Abs.1 Bst. b DSG erfüllt ist.

*Das GS WBF gibt dem Antragsteller die Personendaten der 13 Privatpersonen und der entsprechenden 11 Unternehmen/Verbände aufgrund der bestehenden Einwilligungen im Einzelfall gemäss Art. 19 Abs. 1 Bst. b DSG bekannt.*

17. Zu prüfen ist nun, ob der Zugang zu den Personendaten, für die keine Einwilligungen im Einzelfall im Sinne von Art. 19 Abs. 1 Bst. b DSG vorliegen, zu gewähren ist oder ob die Personendaten zu schützen sind.
18. Das Öffentlichkeitsgesetz normiert den Schutz von Personendaten in Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 BGÖ. Nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ sind amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Diese Anonymisierungspflicht gilt jedoch nicht absolut. Sie richtet sich nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls und muss insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung tragen. In bestimmten Fällen kann eine Anonymisierung sogar eine unverhältnismässige Beschränkung des Zugangsgesuches darstellen, so namentlich dann, wenn die Privatsphäre der betroffenen Person durch die Bekanntgabe ihrer Personendaten gar nicht beeinträchtigt würde und die Pflicht zur Anonymisierung von vornherein entfielen. Ebenfalls besteht keine Anonymisierungspflicht, wenn sich das Zugangsgesuch auf Personendaten bezieht, zu welchen der Zugang begehrt wird.<sup>3</sup> Nach Art. 9 Abs. 2 BGÖ sind Zugangsgesuche, die sich auf amtliche Dokumente beziehen, die nicht anonymisiert werden können, nach Art. 19 DSG zu beurteilen.
19. Da der Antragsteller mit seinem Zugangsgesuch das Ziel hat, zu erfahren, welche Personen aus der Privatwirtschaft an der Wirtschaftsmission teilgenommen haben, würde die wörtliche Auslegung des Art. 9 Abs. 1 BGÖ im zu beurteilenden Fall zu einer völligen Verweigerung des Zugangsrechtes führen. Eine Anonymisierung der Personendaten ist somit nicht möglich und eine Anonymisierungsverpflichtung entfällt zwangsläufig. Daher beurteilt sich der Zugang zu den fraglichen Personendaten nach Art. 9 Abs. 2 BGÖ, mithin nach Art. 19 DSG betreffend die Bekanntgabe der Personendaten durch Bundesorgane.

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu Bundesamt für Justiz und Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 7. August 2013, Ziff. 3.1.3; [EDÖB Empfehlung vom 12. November 2012, EFK/Prüfbericht Immobilien](#), Ziff. 40; FLÜCKIGER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 9, RZ 20 ff.; BRUNNER/FLÜCKIGER, Nochmals: Der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten enthalten, in: Jusletter 4. Oktober 2010, RZ 13; ROSENTHAL/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, VPB 2013, S. 9 ff.



20. Als Grundsatz hält Art. 19 Abs. 1 DSG fest, dass Bundesorgane Personendaten bekannt geben, wenn dafür eine Rechtsgrundlage i.S.v. Art. 17 DSG besteht oder in den in Art. 19 Abs. 1 Bst. a – d aufgeführten Fällen. Wie bereits vorgehend beurteilt, liegt für einen Teil der Personendaten aufgrund der Einwilligung bereits eine Rechtsgrundlage für die Bekanntgabe der Personendaten gemäss Art. 19 Abs. 1 Bst. b DSG vor (Ziffer 15). Darüber hinaus sind keine weiteren Ausnahmegründe für eine Bekanntgabe von Personendaten nach Art. 19 Abs. 1 DSG vorhanden, weshalb die Offenlegung der Personendaten nach der Koordinationsnorm nach Art. 19 Abs. 1bis DSG zu prüfen ist.
21. Nach Art. 19 Abs. 1bis DSG können Bundesorgane im Rahmen der behördliche Information von Amtes wegen (aktive Information) oder gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz (passive Information) Personendaten bekannt geben, wenn a) die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der *Erfüllung öffentlicher Aufgaben* stehen; und b) an deren Bekanntgabe ein *überwiegendes öffentliches Interesse* besteht. Art. 6 Abs. 2 VBGÖ zählt beispielhaft einige Kriterien auf, wann das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen kann. So kann nach Bst. c das öffentliche Interesse am Zugang zu den fraglichen Personendaten gegenüber dem Recht der betroffenen Drittpersonen auf deren Schutz überwiegen, wenn diese Personen zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung stehen.
22. Das GS WBF ist der Ansicht, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 7 Abs. 2 BGÖ bzw. Art. 6 Abs. 2 VBGÖ vorhanden sei. Es führte in seiner Stellungnahme an den Antragsteller aus: „So erhalten diese Personen aus dem Privatsektor keine bedeutenden wirtschaftlichen Vorteile. Sie haben zwar durch ihre Teilnahme an der Wirtschaftsmission die Möglichkeit, Kontakte mit Firmen aus den beiden Ländern zu knüpfen, aber dieses ‘Sondieren’ ist weit entfernt von eigentlichen Vertragsverhandlungen und erst recht von Vertragsabschlüssen und führt auch eher selten dazu. Der Schutz der beteiligten Vertreter aus dem Privatsektor ist hier höher zu gewichten, weshalb der Zugang zu diesem Teil der Liste nicht gewährt wird.“ Gegenüber dem Beauftragten präzisierte es: „Auch geht es eindeutig nicht um wichtige Vorkommnisse, die ein erhöhtes Transparenzbedürfnis rechtfertigen, wie etwa bei behördeninternen Untersuchungen (Klientelwirtschaft oder Korruptionsfällen) oder auch Vorfällen administrativer oder politischer Art [...].“
23. Auch ein Teilnehmer und das von ihm vertretene Unternehmen sind der Ansicht, dass an der Offenlegung der Daten kein öffentliches Interesse bestehe. Sämtliche Kosten seien vom Unternehmen übernommen worden. Weiter seien geschäftliche Kontakte, die vom Missionsprogramm völlig unabhängig gewesen seien, gepflegt worden. Im Gesamtzusammenhang bestehe deshalb ein legitimes Interesse daran, die verlangten Daten nicht offen zu legen.
24. Für den Antragsteller sind die Begründungen des GS WBF u.a. nicht nachvollziehbar, insbesondere „[...] als dass die Teilnehmer aus dem Privatsektor im Auftrag ihrer Auftraggeber bei der Reise dabei waren und hinter dieser Teilnahme durchaus die Erwartung von – direkten oder indirekten – wirtschaftlichen Vorteilen stand.“ Er bezieht sich dabei auf das Reiseprogramm. Er ist der Ansicht, „dass die Delegation nicht bloss aus touristischem Interesse in den beiden Länder weilte, sondern um Geschäfte anzubahnen oder abzuschliessen [...].“ Es sei jedoch nicht ausgeschlossen, dass es zu Vertragsverhandlungen oder Vertragsabschlüssen kommen könne. Allein die Möglichkeit, dass es auf einer solchen Reise zu einem Vertragsabschluss kommen könne oder zumindest darauf hingearbeitet werde, sei als öffentliches Interesse zu werten.



25. Unbestritten ist, dass die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe stehen (Art. 19 Abs. 1bis Bst. a DSGVO). Zu klären ist, ob an der Bekanntgabe der Personendaten ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Art. 19 Abs. 1bis Bst. b DSGVO). Notwendig ist dabei eine Interessenabwägung der konkret auf dem Spiel stehenden Interessen im Einzelfall.
26. Zu prüfen ist, ob die Bekanntgabe der Personendaten der betroffenen Drittpersonen deren Privatsphäre verletzt. Dabei sind die Art der Personendaten und der Kontext zu berücksichtigen.<sup>4</sup> Die zu beurteilenden Listen enthalten Vornamen und Namen von Personen, Firmennamen von Unternehmungen sowie Namen von Verbänden. Es liegen keine sensiblen Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSGVO (besonders schützenswerte Personendaten) oder Art. 3 Bst. d DSGVO (Persönlichkeitsprofil) vor. Somit handelt es sich um Personendaten i. S. v. Art. 3 Bst. a DSGVO. Diese stehen allerdings nicht für sich allein, sondern befinden sich auf Listen, die im Zusammenhang mit zwei Wirtschaftsmissionen des WBF erstellt wurden. Folglich ist zu prüfen, ob in dieser Verknüpfung die Bekanntgabe der Personendaten die Privatsphäre der betroffenen Personen verletzt. Die Teilnehmenden des Privatsektors haben als Vertreter von Unternehmen bzw. von Verbänden an dieser Reise teilgenommen und sind der offiziellen Einladung des GS WBF freiwillig gefolgt. Somit haben sie nicht als Privatpersonen eine private Reise getätigt. Aus einem Presseartikel ist erfahrbare, dass seitens der Wirtschaftsdelegation direkt Gespräche mit Unternehmen geführt werden konnten.<sup>5</sup> Aus der Medienmitteilung des SECO lässt sich entnehmen, dass beide Delegationen („Official Delegation“ und „Swiss Business Delegation“) an zwei Terminen gemeinsam teilgenommen haben.<sup>6</sup> Dieselbe Wirtschaftsreise kann nicht aus der Sicht der „Offiziellen Delegation“ staatlich und aus der Sicht der „Swiss Business Delegation“ privat sein.<sup>7</sup> Die fragliche Reisetätigkeit kann somit nicht mehr der privaten Lebensgestaltung zugeordnet werden, so auch nicht, wenn parallel private geschäftliche Kontakte stattfinden.<sup>8</sup> Daher ist auch das Argument eines Teilnehmers unerheblich, dass seine geschäftlichen Kontakte vom Missionsprogramm völlig unabhängig gewesen seien. Ausserdem kann aufgrund der grossen Zahl der Teilnehmenden aus der Privatwirtschaft nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die Geheimhaltung der Teilnahme gewährleistet ist. Zumindest ist aufgrund der Medienmitteilung des SECO der Name eines der 18 Teilnehmenden aus dem Privatsektor bekannt.<sup>9</sup> Weiter hat ein Unternehmen gegenüber einem Journalisten seine Teilnahme bestätigt.<sup>10</sup> Auch hat ein Teilnehmer in seiner Stellungnahme an das GS WBF geäussert, dass ein Journalist die Reise begleitet hatte. Weiter ist davon auszugehen, dass ein Verband die Teilnehmerliste zumindest einem grösseren Kreis offengelegt hat: In seinen beiden im Internet publizierten Länderberichten über die Wirtschaftsmissionen steht jeweils im Inhaltsverzeichnis zu Seite 4 „Participants of the economic mission to Azerbaijan bzw. Kazakhstan“, wobei diese Seite 4 im Internet nicht veröffentlicht ist.<sup>11</sup> Schliesslich ist davon auszugehen, dass die Teilnehmer in den jeweiligen

<sup>4</sup> Vgl. dazu auch [Urteil des Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg vom 20. März 2012, OVG 12 B 27.11](#), OVG 12 B 27.11, Ziff. 25.

<sup>5</sup> [http://www.economiesuisse.ch/de/themen/awi/weltwirtschaft/seiten/detail.aspx?artID=WN\\_kasachstan\\_20130414](http://www.economiesuisse.ch/de/themen/awi/weltwirtschaft/seiten/detail.aspx?artID=WN_kasachstan_20130414) (zuletzt besucht am 7.10.2014).

<sup>6</sup> [Medienmitteilung des Staatssekretariates für Wirtschaft SECO vom 13. April 2013](#) (zuletzt besucht am 7.10.2014).

<sup>7</sup> Vgl. hierzu auch [Urteil des Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg vom 20. März 2012, OVG 12 B 27.11](#), Ziff. 26.

<sup>8</sup> Vgl. dazu Delegationsreise unter Ausschluss der Öffentlichkeit, in: 3. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) für die Jahre 2010 und 2011, S. 59. Im konkreten Fall haben alle Teilnehmer sowie die vertretenen Firmen der Offenlegung zugestimmt.

<sup>9</sup> [Medienmitteilung des Staatssekretariates für Wirtschaft SECO vom 13. April 2013](#) (zuletzt besucht am 7.10.2014).

<sup>10</sup> Die anonymen Begleiter, Beobachter, 3.5.2013.

<sup>11</sup> [http://www.economiesuisse.ch/de/themen/awi/weltwirtschaft/seiten/detail.aspx?artID=WN\\_kasachstan\\_20130414](http://www.economiesuisse.ch/de/themen/awi/weltwirtschaft/seiten/detail.aspx?artID=WN_kasachstan_20130414) (zuletzt besucht am 7.10.2014).



Unternehmen die Reise rapportiert haben. Dementsprechend ist der Beauftragte der Ansicht, dass die Bekanntgabe der Personendaten der betroffenen Teilnehmer der „Swiss Business Delegation“ die Privatsphäre der betroffenen Drittpersonen kaum beeinträchtigt, zumal keine konkreten nachteiligen Folgen erkennbar sind. Daher ist von einer höchstens geringfügigen Beeinträchtigung der Privatsphäre auszugehen.

27. Dem Recht einer Drittperson auf Schutz ihrer Privatsphäre können öffentliche Interessen entgegenstehen. Dem Öffentlichkeitsgesetz ist das öffentliche Interesse auf Zugang zu amtlichen Dokumenten immanent. Der Gesetzgeber erkannte das Transparenzgebot als „grundsätzliche Notwendigkeit“ moderner Verwaltungstätigkeit.<sup>12</sup> Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts [...] „soll [das Öffentlichkeitsprinzip] das Vertrauen des Bürgers in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern; es bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsfindungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden.“<sup>13</sup> Es wirkt präventiv und verhindert „innerhalb der Verwaltung Geheimbereiche mit erhöhten Missbrauchspotential und ermöglicht die Kontrolle darüber, dass die Verwaltung niemanden ungebührlich benachteiligt oder privilegiert.“<sup>14</sup> Somit ergibt sich bereits aus dem Zweckartikel von Art. 1 BGÖ ein öffentliches Interesse an der Offenlegung der Namen der privaten Teilnehmer an einer offiziellen Wirtschaftsreise. Damit kann die Verflechtung von Wirtschaft und Verwaltung transparent gemacht und aufgrund der so gewonnenen Information in Erfahrung gebracht werden, dass im Durchschnitt der Anzahl Reisen keine Personen aus dem Privatsektor bevorzugt bzw. benachteiligt werden.
28. Wie bereits erwähnt (Ziffer 21), kann das öffentliche Interesse am Zugang zu den fraglichen Personendaten gegenüber dem Recht der betroffenen Drittpersonen auf deren Schutz überwiegen, namentlich nach Art. 6 Abs. 2 Bst. c VBGÖ, wenn diese Personen zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung stehen. Bereits die Tatsache, dass mit offiziellen Vertretern der Schweiz eine mehrtätige Wirtschaftsmission unternommen wird, schafft eine besondere Beziehung zwischen der Verwaltung und Privatpersonen, aus der potentiell wirtschaftliche Vorteile resultieren können. Wer eingebettet im Programm eines offiziellen Wirtschaftsbesuches einen ausländischen Staat besucht, erhöht seine Chancen Geschäftsbeziehungen leichter und in kürzerer Zeit zu knüpfen. Teilnehmer einer solchen Reise geniessen in solchen Gesprächen bei potenziellen Geschäftspartnern ein höheres Vertrauen, als wenn sie lediglich privat reisen würden. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass Teilnehmende durch solche Reisen wirtschaftliche Vorteile erhalten können, so bereits durch eine erste Kontaktaufnahme. Schliesslich ist das Ziel solcher Reisen denn auch die Stärkung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und den besuchten Ländern.<sup>15</sup>
29. *Aufgrund der Interessenabwägung nach Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1bis DSG, Art. 7 Abs. 2 BGÖ und Art. 6 Abs. 2 Bst. c VBGÖ überwiegt nach Ansicht des Beauftragten das öffentliche Interesse der Bevölkerung am Zugang zu den Listen der Teilnehmenden an den Wirtschaftsmissionen nach Aserbaidshan und Kasachstan gegenüber dem Schutz der Privatsphäre der betroffenen Drittpersonen. Daher kommt der Beauftragte zum Ergebnis, dass der Zugang zur gesamten Teilnehmerliste der beiden Wirtschaftsmissionen, so auch zu den Personendaten der Teilnehmenden des Privatsektors, vollständig zu gewähren ist.*

---

<sup>12</sup> AmtlBull 2004 1252.

<sup>13</sup> BGE 133 II E. 2.3.1.

<sup>14</sup> BSK-BGÖ HÄNER/PARTSCH/BOURESH, Art. 7 BGÖ, RZ 63.

<sup>15</sup> [Medienmitteilung des Staatssekretariates für Wirtschaft SECO vom 13. April 2013](#) (zuletzt besucht am 7.10.2014).



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

30. Das GS WBF gewährt den Zugang zu den gesamten Teilnehmerlisten, d.h. auch zu den Personendaten der Teilnehmenden des Privatsektors, der Wirtschaftsmissionen von Bundesrat Johann Schneider-Ammann nach Aserbaidschan und Kasachstan vom 10. bis 13. April 2013.
31. Das GS WBF erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021), wenn es in Abweichung von Ziffer 30 den Zugang nicht gewähren will.
32. Das GS WBF erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
33. Der Antragsteller und die betroffenen Personen können innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim GS WBF den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
34. Gegen die Verfügung können der Antragsteller und die betroffenen Personen beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGÖ).
35. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers sowie der Drittpersonen anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
36. Die Empfehlung wird eröffnet:
  - Generalsekretariat für Wirtschaft GS-WBF  
Schwanengasse 2  
3003 Bern
  - X.
  - den Teilnehmenden gemäss den Listen der beiden Wirtschaftsmissionen des GS-WBF

Hanspeter Thür