



Bern, 17. Juni 2015

Empfehlung nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes

im Schlichtungsverfahren zwischen

**X
(Antragsteller)**

und

Bundesamt für Landwirtschaft BLW

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Antragsteller (Journalist) hat am 25. September 2013 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Bundesamt für Landwirtschaft BLW Einsicht verlangt in die Datensammlung für Empfänger von Direktzahlungen und Ökobeiträgen in der Schweiz. Er erklärte, dass sich seine Anfrage auf alle Zahlungen beziehe, welche im Merkblatt 411.1/2004/02378 („Direktzahlungen an die Landwirtschaft im Überblick“)¹ aufgeführt seien.
2. Das BLW lehnte am 14. Oktober 2013 gestützt auf Art. 19 Abs. 1bis des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) die Einsicht ab. Es teilte mit, dass die rund 50'000 Empfänger und die an sie geleisteten Direktzahlungen sowie sämtliche Parameter, die für die Berechnung der einzelnen Direktzahlungsansprüche dienen, im Agrarpolitischen Informationssystem AGIS² erfasst seien. Das BLW machte eine Interessenabwägung mit dem Ergebnis, dass es das Interesse des privaten Direktzahlungsempfängers an der Geheimhaltung eines grossen Teils seines Betriebseinkommens und den damit verbundenen Betriebsdaten höher gewichtete als das Interesse der Öffentlichkeit an der Verwendung von Steuergeldern. Es stützte sich dabei auf die Motion Baumann (97.3310) aus dem Jahr 1999³ und auf den Entscheid des Europäischen Gerichtshofes vom 9. November 2010 (C-92/09 und C.93/09)⁴, welche die Veröffentlichung von Namen und Angaben von Privatpersonen, welche EU-Agrarsubventionen empfangen, untersagt habe.
3. Der Antragsteller reichte mit Schreiben vom 1. November 2013 einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Er präziserte sein Zugangsgesuch wie folgt: „1. Es sei mir Einsicht zu gewähren in die Datensammlung über Empfänger von Direktzahlungen und Ökobeiträgen in der Schweiz. 2. Konkret seien mir die

¹ [Merkblatt 411.1/2004/02378 \("Direktzahlungen an die Landwirtschaft im Überblick"\)](#) (besucht am 16. Juni 2015).

² Vgl. <http://www.blw.admin.ch/themen/00006/00232/index.html?lang=de> (besucht am 16. Juni 2015).

³ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=19973310 (besucht am 16. Juni 2015).

⁴ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&jur=C,T,F&num=C-92/09&td=ALL> (besucht am 16. Juni 2015).



erfassten Parameter, vor allem Beitragshöhe, Beitragsart, Name der Person bzw. des Betriebs des Empfängers für die Jahre 2012, und falls bereits erfasst, 2013, in geeigneter elektronischer Form zugänglich zu machen, bezogen auf alle Zahlungen, welche im Merkblatt 411.1/2004/02378 („Direktzahlungen an die Landwirtschaft im Überblick“) figurieren.⁵ Er teilte mit, dass er die Einschätzung des BLW, wonach einzelbetriebliche Direktzahlungsbezüge nicht zu veröffentlichen seien, nicht teile. Es bestehe nach Öffentlichkeitsgesetz der Anspruch auf Einsicht in die nicht anonymisierte Datensammlung und das BLW müsse daher die Subventionszahlungen im Zusammenhang mit Personendaten in einer Weise herausgeben, damit auch der subventionierte Betrieb lokalisiert werden könne. Die Verwaltung entscheide jedes Jahr über Milliardenzahlungen an Bauern und Landwirtschaftsbetriebe. Es könne nicht sein, dass gerade hier, wo es um beträchtliche Geldbeträge gehe, „eine Zone der Intransparenz“ geschaffen werde und nur unvollständige Daten von der Verwaltung der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Er berief sich zudem auf die Empfehlung des Beauftragten vom 7. August 2013⁶, welche das BLW akzeptiert habe. Darin habe der Beauftragte empfohlen, dass die Bekanntgabe der Namen der Empfänger von Verkäsungs- und Siloverzichtszulagen und die Höhe der ausbezahlten Beträge die Privatsphäre der Empfänger, wenn überhaupt, nur geringfügig beeinträchtige. Somit müssten auch die Angaben über die Zulagen und die Zahlungen in Verbindung mit den Namen des Zahlungsempfängers bzw. des Betriebs/Hofes möglich sein. Grundsätzlich würden ihn die zentralen Parameter der Datenbank interessieren. Er möchte nicht anonymisierte Datensätze, damit subventionierte Betriebe eindeutig lokalisieren werden können. Weiter argumentierte der Antragsteller, dass der Entscheid, auf den sich das BLW berufe, europäisches Recht sei und der Europäische Gerichtshof EU-Regeln zum Prinzip der Öffentlichkeit anwende und nicht das BGÖ, weshalb bereits deshalb das Urteil unbeachtlich sei. Zudem ginge es in diesem Fall um mehr als die Veröffentlichung des Namens der Betriebe und Art, Umfang und Zeitraum der Subvention. Der Antragsteller erklärte, es gehe ihm aber vorliegend einzig darum, die Namen der Betriebe zu erfahren, die Direktzahlungen erhalten, ohne jegliche zusätzlichen Personendaten.

4. Mit Schreiben vom 6. November 2013 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags das BLW dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie eine ausführliche und detailliert begründete Stellungnahme einzureichen.
5. Nach gewährter Fristerstreckung durch den Beauftragten reichte das BLW mit Schreiben vom 5. Dezember 2013 eine Stellungnahme ein.
6. Am 4. März 2015 fand eine Schlichtungsverhandlung statt, in welcher sich die Parteien nicht einigen konnten.

⁵ Vgl. FN 1.

⁶ [Empfehlung EDÖB vom 7. August 2013 BLW / Empfänger Verkäsungs- und Siloverzichtszulage](#) (Es ging um den Zugang zu Namen und Beitragshöhe der 40 bzw. 49 grössten Bezüger von Verkäsungs- und Siloverzichtszulagen für die Jahre 2006-2012).



7. Mit E-Mail vom 6. März 2015 sandte das BLW dem Beauftragten das Dokument „Direktzahlungen an die Landwirtschaft im Überblick 2013“ zu und erklärte, dass dieser Überblick nicht mehr für die heutigen Direktzahlungen gelte, da per 1. Januar 2015 ein neues Direktzahlungssystem in Kraft getreten sei. Dazu seien sowohl das Landwirtschaftsgesetz (LWG; SR 910.1) als auch die Direktzahlungsverordnung revidiert worden. Auch sei die Verordnung über die Erhebung und Bearbeitung von landwirtschaftlichen Daten (Landwirtschaftliche Datenverordnung; SR 919.117.71) durch die Verordnung über Informationssysteme im Bereich der Landwirtschaft (ISLV, SR 919.117.71) ersetzt worden. Zudem gab es einen Link an, unter welchem sich weitere Informationen über frühere und aktuelle Direktzahlungen finden.⁷
8. Mit Schreiben vom 10. März 2015 teilte der Antragsteller dem Beauftragten mit, dass er vom BLW, wie in der Schlichtungsverhandlung vereinbart, die Direktzahlungs-Gesuchsformulare erhalten habe, welche offenbar Grundlage für die Erstellung der AGIS-Datenbank seien. Er habe die Angaben, auf die er aus Rücksicht auf Persönlichkeitsverletzungen verzichten könne, markiert.
9. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers 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

10. Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim BLW ein. Dieses verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Der Antragsteller ist als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
11. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.⁸ Kommt keine Einigung zustande 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 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

⁷ <http://www.blw.admin.ch/themen/00006/index.html?lang=de> (besucht am 16. Juni 2015).

⁸ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.



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).⁹

Umfang des Zugangsgesuches

13. Der Antragsteller will den Zugang zu sämtlichen Daten von Direktzahlungen und Ökobeiträgen in der Schweiz, inklusive Daten der erfassten Parameter für das Jahr 2012, und, falls bereits verfasst, für das Jahr 2013, entsprechend allen Zahlungen, welche im Merkblatt 411.1/2004/02378 („Direktzahlungen an die Landwirtschaft im Überblick“) figurieren (Zugangsgesuch vom 25. September 2013).

14. Es handelt sich gemäss Merkblatt um folgende Parameter (Nummerierung gemäss Merkblatt):

1.0 Allgemeine Direktzahlungen und Ökobeiträge

1.1 Beitragsberechtigung und Voraussetzungen

1.2 Allgemeine Direktzahlungen

- 1.2.1 Flächenbeitrag (pro Hektare und Jahr)
- 1.2.2 Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere, RGVE¹⁰ (pro RGVE und Jahr)
- 1.2.3 Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen (pro RGVE und Jahr)
- 1.2.4 Allgemeine Hangbeiträge (pro Hektar und Jahr)
- 1.2.5 Hangbeiträge für Rebflächen (pro Hektar und Jahr)

1.3. Ökologischer Ausgleich

1.3.1. Ökobeiträge

- 1.3.1.1 Allgemeine Bestimmungen (Beitragsberechtigte Bewirtschafter und Fläche)
- 1.3.1.2 Extensiv genutzte Wiesen, Streuflächen (pro Hektar und Jahr)
- 1.3.1.3 Wenig intensiv genutzte Wiesen (pro Hektar und Jahr)
- 1.3.1.4 Hecken, Feld- und Ufergehölze (pro Hektar und Jahr)
- 1.3.1.5 Buntbrache (pro Hektar und Jahr)
- 1.3.1.6 Rotationsbrache (pro Hektar und Jahr)
- 1.3.1.7 Ackerschonsteigen (pro Hektar und Jahr)
- 1.3.1.8 Saum auf Ackerfläche (pro Hektar und Jahr)
- 1.3.1.9 Hochstamm-Feldobstbäume (pro Baum und Jahr)

1.3.2 Weitere Ökoprogramme

- 1.3.2.1 Bezügerkreis
- 1.3.2.2 Extensoproduktion (pro Hektar und Jahr)
- 1.3.2.3 Biologischer Landbau (pro Hektar und Jahr)
- 1.3.2.4 Beiträge für die biologische Qualität und die Vernetzung (pro Hektar und Jahr)

1.4 Ethnobeiträge

- 1.4.1 Bezügerkreis
- 1.4.2 Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS) (Beiträge pro GVE¹¹ und Jahr)
- 1.4.3 Beiträge für Regelmässigen Auslauf im Freien (RAUS) (Beiträge pro GVE und Jahr)
- 1.4.4 BTS- und RAUS-Tierkategorien

2.0 Sömmerungsbeiträge (pro Normalstoss bei ständiger Behirtung)

- 2.1 Allgemeine Voraussetzungen für die Beitragsberechtigung, Normalbesatz
- 2.2 Beitragsansätze und Kürzungen
- 2.3 Anforderungen an die Bewirtschaftung

3.0 Beiträge für Gewässerschutz- und Ressourcenprogramme

- 3.1 Allgemeine Voraussetzungen für die Beitragsberechtigung
- 3.2 Beitragsberechtigte Kulturen (Beitrag pro Hektar und Jahr)
- 3.3 Bedingungen und Auflagen, Beitragsausschluss

⁹ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar zum BGÖ), Art. 13, Rz 8.

¹⁰ RGVE: Raufutterverzehrende Grossvieheinheit.

¹¹ GVE: Grossvieheinheit.



15. Das Zugangsgesuch datiert vom 25. September 2013. Zu diesem Zeitpunkt bestanden die Zahlen für das Jahr 2013 noch nicht. Demzufolge umfasst das Gesuch nur das Jahr 2012. Der Antragsteller erklärte sich nicht bereit, das umfangreiche Gesuch einzugrenzen. Er äusserte in seinem Schreiben vom 10. März 2015, dass er in den Direktzahlungs-Gesuchsformularen A, B1, B2 und B3 die Stellen markiert habe, auf die er verzichte. Dabei handelt es sich um Telefonnummer, E-Mail, Geburtsjahr, Direktmarketing sowie allfällige Bemerkungen. Demzufolge ist davon auszugehen, dass das Zugangsgesuch alle Agrarbeiträge und Parameter des Merkblattes meint und zwar für das Jahr 2012 (vgl. Ziffer 1 und Ziffer 8).
16. Gemäss Agrarbericht 2013 bezogen im Jahr 2012 von den 54 133 über der Erhebungslimite des Bundes liegenden und in AGIS erfassten Betriebe 48 708 Direktzahlungen.¹²
17. Strittig und zu klären ist die Frage, ob der Zugang zu den 48 708 Empfängern von Direktzahlungen und/oder Ökobeiträgen sowie je Empfänger die konkret erfassten Parameterzahlen (Beitragshöhe, Beitragsart) für das Jahre 2012 nach Öffentlichkeitsgesetz zugänglich zu machen sind.

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

18. Die vom Antragsteller verlangten Informationen sind Personendaten im Sinne von Art. 3 DSG. 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.
19. 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. Solche Fälle liegen konkret nicht vor, weshalb die Offenlegung der Personendaten nach Art. 19 Abs. 1bis DSG zu prüfen ist. Nach Art. 19 Abs. 1bis DSG können Bundesorgane im Rahmen der behördlichen 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. Bei der Gewichtung der Offenlegung personenbezogener Daten ist der Art der Personendaten und dem Kontext Rechnung zu tragen.¹³
20. Der Antragsteller verlangt den Zugang zu nicht anonymisierten Personendaten, weshalb der Zugang nach datenschutzrechtlichen Vorschriften gemäss Art. 9 Abs. 2 BGÖ i. V. m. Art. 19 DSG zu prüfen ist. Es besteht weder eine Rechtsgrundlage für die Bekanntgabe der Daten noch liegt ein Fall von Art. 19 Abs. 1 Bst. a – d, Abs. 2, 3 oder 3bis DSG vor. Demnach ist eine Interessenabwägung nach Art. 19 Abs. 1bis DSG vorzunehmen: Es sind die Interessen der Öffentlichkeit an der Verwendung von Steuergeldern dem privaten Interesse der Direktzahlungsempfänger auf Schutz ihrer Personendaten gegenüberzustellen.
21. Es kann vorliegend bei natürlichen Personen nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass von der Zugangsgewährung besonders schützenswerten Personendaten betroffen sind. So sind Daten im Zusammenhang mit administrativen Massnahmen (Kürzung der Direktzahlungen) besonders schützenswerte Daten nach Art. 3 Bst. c Ziffer 4 DSG. Aufgrund des Umfangs des

¹² <http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00498/01859/index.html?lang=de> (besucht am 16. Juni 2015).

¹³ Vgl. dazu EHRENSPERGER, BSK BGÖ, Art. 19 DSG N 40.



Zugangsgesuches (Ziffer 13) kann es sich je nach Betrieb um sehr umfangreiche und detaillierte Beiträge handeln, aus welchen man ableiten kann, wieviel Hektaren wie bearbeitet und wie viele Tiere gehalten werden. Die Zusammenstellung der gesamten Einzeldaten aller möglichen Direktzahlungen und Ökobeiträgen ergibt mindestens ein Teilbild des Betriebes. Die gezielte Auswertung dieser Datenmenge kann einen wirtschaftlichen Wert darstellen. Es kann im Einzelfall nicht ausgeschlossen werden, dass die Veröffentlichung aller Agrarsubventionen, inklusive der Beitragshöhe je Parameter der Agrarsubventionsempfänger, durch die Zugangsgewährung das Risiko einer mehr als geringen Persönlichkeitsverletzung in sich birgt.¹⁴

22. *Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass der Beauftragte aufgrund der verlangten Menge der Einzeldaten je Agrarbeitragsempfänger sowie der möglichen Verknüpfung dieser Daten miteinander das Risiko einer Persönlichkeitsverletzung nicht lediglich als gering einschätzt, zumal die Situation je Einzelfall unterschiedlich ausfallen kann.*
23. Dem privaten Interesse der Agrarbeitragsempfänger an der Geheimhaltung der erhaltenen Zahlungen steht das Interesse der Öffentlichkeit an der Transparenz des Verwaltungshandelns entgegen. Diesem Interesse und dem damit verbundenen Grundsatz des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten kommt per se ein erhebliches Gewicht zu.¹⁵ Gemäss Agrarbericht 2013 betragen die Direktzahlungen 2012 CHF 2,798 Mrd. Pro Betrieb wurden durchschnittlich 57 449 Fr. ausbezahlt. Es liegt im öffentlichen Interesse zu wissen, wie diese Steuergelder eingesetzt werden. Die Transparenz dieser Beträge stärkt die Kontrolle über die ausgerichteten Gelder.
24. Das BLW begründete seine Zugangsverweigerung einerseits mit einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 9. November 2010, während der Antragsteller das europäische Recht als für die Schweiz nicht massgebend betrachtet. Im erwähnten Urteil erklärte der EUGH die Verordnung (EG) Nr. 259/2008 in Teilen für ungültig, mit der Folge, dass keine Namen und Angaben von natürlichen Personen (Privatpersonen) mehr veröffentlicht werden konnten, die EU-Agrarbeiträge erhalten. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass in der Zwischenzeit die Europäische Kommission die Verordnung (EG) Nr. 259/2008 mit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 410/2011 entsprechend geändert hat. Ab Juni 2015¹⁶ werden zwingend sowohl juristische Personen und Vereinigungen als auch natürliche Personen, die EU Agrarsubventionen erhalten, namentlich genannt und deren Angaben online mittels Suchfunktion zugänglich gemacht.¹⁷ Veröffentlicht werden z.B. im Vertragsstaat Deutschland neben Namen des Empfängers, die Postleitzahl der Gemeinde, der Betrag der Direktzahlungen sowie jeweils der Gesamtbetrag weiterer Zulagen. Beiträge unter einem bestimmten Schwellenwert werden anonymisiert veröffentlicht.¹⁸ Die Zielsetzungen der EU für die Offenlegung dieser Beiträge entsprechen jenen des Öffentlichkeitsgesetzes, nämlich die Verwendung öffentlicher Mittel transparent zu machen.¹⁹ Auch wenn die europäischen Rechtsvorschriften für die Veröffentlichung von Agrargeldern für die Schweiz nicht gelten, ist die europäische Praxis der Veröffentlichung von Agrarbeiträgen ein gewichtiges Argument für die Veröffentlichung der von der Schweiz ausbezahlten Direktzahlungen sowie der

¹⁴ Vgl. Urteil des BVGer A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013, E. 10.2.

¹⁵ Vgl. Urteil BVGer A-1592/2014 vom 22. Januar 2015, E. 5.5.4.

¹⁶ <https://euobserver.com/news/128933> (besucht am 16. Juni 2015).

¹⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/shared/index_de.htm mit Link auf Direktbeihilfen; <http://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2015/032-SC-Agrarzahlungen-AFIG.html>; http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/13365_de.htm (besucht am 16. Juni 2015).

¹⁸ Vgl. dazu Plattform: <http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de/Suche> (besucht am 16. Juni 2015).

¹⁹ <http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/Texte/VeroeffentlichungEUAzahlungen.html>, vgl. auch die kostenlose Broschüre „Was ist uns unsere Landwirtschaft wert?“ abrufbar unter: <http://www.aid.de/landwirtschaft/agrarstruktur.php?orderno=1569> (besucht am 16. Juni 2015).



Empfängernamen, welches bei der Interessenabwägung nach Art. 19 Abs. 1 bis DSG zu berücksichtigen ist. Darüber hinaus hält Art. 6 Abs. 2 Bst. c BGÖ fest, dass das öffentliche Interesse am Zugang gegenüber dem privaten Interesse auf Geheimhaltung überwiegt, wenn die Person, deren Privatsphäre durch die Zugänglichkeit beeinträchtigt werden könnte, zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung steht, aus der ihr bedeutende Vorteile erwachsen. Die Gewährung von Agrarbeiträgen auf Gesuch hin begründet ein Rechtsverhältnis zwischen den Subventionsempfängern und dem BLW. Die den Subventionsempfängern ausgerichteten Agrarbeiträge gewähren diesen einen wirtschaftlichen Vorteil.

25. *Aufgrund dessen liegt gemäss Art. 6 Abs. 2 Bst. c VBGÖ grundsätzlich ein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zu den Direktzahlungen und Ökobeiträgen in der Schweiz vor.*

Anhörung (Art. 11 BGÖ)

26. Grundsätzlich besteht eine Anhörungspflicht nach Art. 11 BGÖ. Damit wird das rechtliche Gehör der betroffenen Drittperson gewährt. Ein Verzicht auf die Anhörung wäre u.a möglich, wenn
- die Behörde diese bereits gestützt auf eine gesetzliche Grundlage öffentlich zugänglich gemacht hat,
 - die Bekanntgabe der in den Dokumenten vorhandenen Daten mit grösster Wahrscheinlichkeit kein Risiko einer Beeinträchtigung der Privatsphäre der betroffenen Person zur Folge hätte,
 - die Bestimmung aller betroffenen Personen einen unverhältnismässigen Aufwand bedeuten würde oder wenn diese nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand möglich ist.²⁰
27. Mithin geht es im konkret Fall um eine Abwägung des Anspruchs der Öffentlichkeit auf Zugang zu den umfangreichen Agrardaten aufgrund eines überwiegenden öffentlichen Interesses nach Art. 6 Abs. 2 Bst. c BGÖ einerseits und dem Anspruch auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs der betroffenen rund 50'000 Landwirtschaftsbetriebe andererseits. Daher ist die Frage zu beantworten, ob auf die Anhörung der betroffenen Personen verzichtet werden kann. Nachfolgend werden die oben aufgeführten Verzichtsgründe der Anhörungspflicht geprüft.
28. *Keine gesetzliche Grundlage:* In der Schweizer Landwirtschaftsgesetzgebung existiert keine gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe dieser Agrardaten an die Öffentlichkeit. Die europäischen Verordnungen betreffend die Bekanntgabe von Agrarsubventionen²¹, welche für alle EU Mitgliedstaaten unmittelbar gelten, ist in der Schweiz nicht anwendbar.²² Daher ist ein Verzicht auf die Anhörung aus diesem Grund nicht möglich.
29. *Beeinträchtigung der Persönlichkeit:* In der Empfehlung vom 7. August 2013 kam der Beauftragte zum Schluss, dass lediglich die Bekanntgabe des Gesamtbetrages der Zulage für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage in Verbindung mit den Namen von 40 bzw. 49 Empfänger deren Privatsphäre nur gering beeinträchtigt. Diese Empfehlung wurde vom BLW akzeptiert. Vorliegend geht es um die Bekanntgabe nicht nur der Gesamtsumme der bezogenen Agrarsubventionen von rund 50'000 Empfängern für das Jahr 2012, sondern auch um die Bekanntgabe der einzelnen Parameter je Empfänger inklusive dessen Adresse und Wohnort, demnach um einen umfassenden Zugang zur Datenbank AGIS. Wie bereits aus der

²⁰ BHEND/SCHNEIDER/PARTSCH/BOURESH, BSK Art. 11 N 7; FLÜCKIGER, Handbuch BGÖ, Art. 11 Rz 11).

²¹ Vgl. EU Verordnungen in Ziffer 24.

²² Vgl. zur Übernahme von EU Recht in der Schweiz: <https://www.bk.admin.ch/themen/lang/05225/index.html?lang=de> (besucht am 16. Juni 2015).



Aufzählung der Parameter in (Ziffer 14) ersichtlich ist, handelt es sich um eine Vielzahl von Daten, die in ihrer Verknüpfung im Einzelfall möglicherweise detaillierte Ergebnisse über den jeweiligen Betrieb liefern können. Wie vorgehend in Ziffer 22 festgehalten, kann der Beauftragte konkret nicht für alle rund 50'000 Empfänger davon ausgehen, dass das Risiko einer Persönlichkeitsverletzung lediglich gering ist, da dieses je Einzelfall unterschiedlich ausfallen kann. Demnach kann nach Ansicht des Beauftragten im konkreten Fall nicht ohne weiteres von der Konsultationspflicht nach Art. 11 BGÖ abgewichen werden. Es muss weiter davon ausgegangen werden, dass es sehr wahrscheinlich ist, dass die betroffenen Personen sich der Bekanntgabe dieser Betriebsdaten widersetzen. So hat sich beispielsweise der Deutsche Bauernverband gegen die Bekanntgabe von natürlichen Personen als Empfänger von Direktzahlungen im Internet geäußert, ungeachtet der nun geltenden EU Verordnung, welche die Vertragsstaaten zur aktiven Bekanntgabe von EU-Agrarsubventionen verpflichtet und somit eine gesetzliche Grundlage für die Veröffentlichung dieser Daten besteht.²³ Aufgrund dessen kann nicht ausgeschlossen werden, dass die einzelnen Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter mit der detaillierteren Bekanntgabe von Name, Adresse, Wohnort, Betrieb, Gesamtbetrag der erhaltenden Direktzahlungen sowie dem Betrag der jeweiligen Parameter (Ziffer 14), mithin eines grossen Teils der Betriebsdaten, einverstanden sind.

30. *Aufwand der Anhörung:* Der Antragsteller begehrt den Zugang zu sämtlichen Direktzahlungsdaten und Parameter der rund 50'000 Betriebe und will nur auf die Telefonnummer, die E-Mail, Geburtsjahr, Direktmarketing sowie allfällige Bemerkungen des BLW gemäss den Direktzahlungs-Gesuchsformularen A, B1, B2 und B3 verzichten. Es handelt sich daher um eine umfangreiche Einsicht in die Datensammlung AGIS. Vorliegend sind die 48 708 Betriebe bekannt und könnten vom BLW angehört werden. Die Anhörung von rund 50'000 Betriebsleitern ist nach Ansicht des Beauftragten jedoch unverhältnismässig.
31. *Der Beauftragte kommt daher zum Schluss, dass aufgrund des Risikos einer mehr als geringen Beeinträchtigung der Persönlichkeit in Einzelfall²⁴ eine Anhörung durchzuführen ist. Die Anhörung von rund 50'000 Betriebsleiter ist aber konkret unverhältnismässig.*
32. Abschliessend weist der Beauftragte darauf hin, dass in der EU die Transparenz von Agrarzahlungen als Chance zu einem neuen Verständnis der Agrarpolitik gesehen wird und sie nicht nur der Verwaltungskontrolle dient, sondern auch zum Ziel hat, dass die Steuerzahler die wichtige Arbeit der Bauern und Bäuerinnen schätzen und verstehen, wofür diese Zahlungen eingesetzt und welche Leistungen erbracht werden.²⁵ Der Beauftragte gibt daher zu bedenken, dass das BLW die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit hat, Agrarbeitragsdaten gestützt auf Art. 19 Abs. 3bis DSGVO aktiv im Internet zu veröffentlichen, so zumindest den Namen der Empfänger der ausgerichteter Direktzahlungsbeiträge und/oder Ökobeiträge und deren Höhe. Zu beachten ist allerdings der Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Da sich diese Norm auf Art. 19 Abs. 1bis DSGVO stützt, ist eine Interessenabwägung im Einzelfall vorzunehmen.²⁶
33. *Zusammenfassend kommt der Beauftragte zu folgendem Ergebnis: Es besteht zwar ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Direktzahlungsbeiträge nach Art. 6 Abs. 2 Bst. c BGÖ, zumindest für den Gesamtbetrag. Aufgrund des Risikos einer Beeinträchtigung der Persönlichkeit im Einzelfall ist eine Anhörung durchzuführen. Der Beauftragte ist aber der Ansicht, dass eine Anhörung der rund 50'000 Subventionsempfänger*

²³ <http://bv-hamburg.net/dbv-lehnt-namentliche-veroeffentlichung-der-direktzahlungsempfaenger-weiterhin-ab/#more-658>; <http://www.transparenzdatenbank.at/trans/see.through?suche> (besucht am 16. Juni 2015).

²⁴ Vgl. Ziffer 29 mit Verweis auf Ziffer 22.

²⁵ Vgl. dazu http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/13365_de.htm (besucht am 16. Juni 2015).

²⁶ BBl 2003 2034.



unverhältnismässig ist. Demzufolge hält das BLW an der Verweigerung des Zugangs zu den verlangten Daten fest. Hingegen prüft das BLW die aktive Bekanntgabe mindestens des Gesamtbetrages der Direktzahlungen und/oder Ökobeiträge sowie deren Empfänger im Internet gestützt auf Art. 19 Abs. 3bis DSG. Die aktive Bekanntgabe der Daten ist konkret ohne Anhörung der betroffenen Personen möglich.

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

34. Das Bundesamt für Landwirtschaft hält an der Zugangsverweigerung zu den verlangten Agrarbeiträgen und Angaben (Parameter) der rund 50'000 Agrarbeitrageempfängern gemäss Merkblatt 4.11.1/2004/2004/02378 („Direktzahlungen an die Landwirtschaft im Überblick“) fest.
35. Das Bundesamt für Landwirtschaft prüft die aktive Bekanntgabe im Internet mindestens der Empfänger von Direktzahlungen und/oder Ökobeiträgen sowie der erhaltenden Zahlungen in Anwendung von Art. 19 Abs. 3bis DSG und teilt dem Antragsteller das Ergebnis seiner Prüfung mit.
36. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Bundesamt für Landwirtschaft den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (Verwaltungsverfahrensgesetz; VwVG; SR 172.021), verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
37. Das Bundesamt für Landwirtschaft erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
38. Das Bundesamt für Landwirtschaft erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches des Antragstellers um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
39. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
40. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - X, Einschreiben mit Rückschein (R)
 - Bundesamt für Landwirtschaft, Einschreiben mit Rückschein (R)
3003 Bern

Hanspeter Thür