



Bern, 27. August 2015

**Empfehlung**  
**nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes**  
**im Schlichtungsverfahren zwischen**  
**X**  
**(Antragstellerin)**  
**und**  
**Bundesamt für Landwirtschaft BLW**

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

1. Agroscope<sup>1</sup> erhebt und analysiert für das Bundesamt für Landwirtschaft BLW jährlich Buchhaltungsdaten repräsentativer landwirtschaftlicher Betriebe gestützt auf Art. 185 Abs. 1bis des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) sowie der Verordnung über die Beurteilung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft (SR 919.118). Die Daten aus der zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten verwendet das BLW für die Untersuchung der Referenzbetriebe nach der Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung; SR 431.012.1). Es nimmt eine Gegenüberstellung des bäuerlichen Arbeitsverdienstes und des Vergleichseinkommens vor und analysiert die Entwicklung und Streuung der Produktivitäts- und Rentabilitätsindikatoren der landwirtschaftlichen Betriebe. An der Zentralen Auswertung (ZA) von Buchhaltungsdaten nehmen via Zufallsstichprobe ausgewählte Landwirtschaftsbetriebe freiwillig teil (Ziffer 154 des Anhangs der Statistikerhebungsverordnung).
2. Die teilnehmenden Betriebe unterzeichnen eine Zustimmungserklärung zur Erhebung, Verknüpfung und Bearbeitung von Daten für die zentrale Auswertung von Buchhaltungen bzw. Agrar-Umweltfaktoren (nachfolgend Zustimmungserklärung).<sup>2</sup> Darin werden sie informiert über die Datenerhebung zum Zweck der Zentralen Auswertung (ZA) von Buchhaltungsdaten (ZA-BH) und der Zentralen Auswertung von Agrar-Umweltindikatoren (ZA-AUI). In der Datensammlung ZA von Agroscope werden die gelieferten Daten ohne Namen und Adresse (pseudonymisiert) bearbeitet. ZA-Daten können mit Strukturdaten (Flächen, Tierbestände und Arbeitskräfte, etc.) aus dem Agrarinformationssystem AGIS des BLW sowie Betriebstypen

---

<sup>1</sup> Agroscope ist das Kompetenzzentrum des Bundes für landwirtschaftliche Forschung und ist dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) angegliedert. Weitere Informationen sind abrufbar unter : <http://www.agroscope.admin.ch/org/index.html?lang=en/> (besucht am 27. August 2015).

<sup>2</sup> Vgl. Zustimmungserklärung, abrufbar unter: [http://www.agroscope.admin.ch/betriebswirtschaft/04362/07446/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,Inp6I0NTU042I2Z6In1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuu2Z6gpJC FelR3fGym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.agroscope.admin.ch/betriebswirtschaft/04362/07446/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,Inp6I0NTU042I2Z6In1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuu2Z6gpJC FelR3fGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--), nachfolgend Zustimmungserklärung (besucht am 27. August 2015).



bezogenen Daten (z.B. Ackerbaubetrieb) des Bundesamts für Statistik (BFS) verknüpft werden. Die Verknüpfung mit den Strukturdaten aus AGIS soll die doppelte Erhebung der gleichen Daten verhindern und den administrativen Aufwand senken. Agroscope ist die einzige Instanz, die über einen (pseudonymisierten) Datensatz mit den verknüpften Daten verfügt.<sup>3</sup>

3. Die Antragstellerin (Journalistin) ersuchte mit E-Mail vom 2. Januar 2015 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Bundesamt für Landwirtschaft BLW wie folgt um Zugang zu den ZA-Daten:

*„Bundesamt für Landwirtschaft – Mit Hilfe der Daten von 3000-4000 Landwirtschaftsbetrieben, welche ihre Buchhaltung der Zentralen Auswertung abliefern, wird die wirtschaftliche Situation in der Landwirtschaft analysiert. Die Daten werden nur der Öffentlichkeit [sic!] in ausgewerteter Form zugänglich gemacht. Gezielte Abfragen sind dabei nicht möglich. Ich beantrage deshalb für jeden einzelnen Betrieb der zentralen Auswertung folgende Angaben<sup>4</sup>*

- LN [Landwirtschaftliche Nutzfläche]
- GVE [Grossvieheinheit] -davon Rindvieh / verschiedene Raufutter verzehrende Tiere / Schweine / Geflügel
- Arbeitskräfte Betriebe, davon Familienarbeitskräfte
- Betriebstyp
- Produktionszone
- Landbauform
- Landwirtschaftliches Einkommen
- Arbeitsverdienst je Familienarbeitskraft
- Ausserlandwirtschaftliches Einkommen
- Rohleistung aus landwirtschaftlicher Produktion
- Paralandwirtschaft, verschiedene Rohleistungen
- Direktzahlungen, davon ökologischer Ausgleich.“

Zudem bat die Antragstellerin um die elektronische Zustellung der Unterlagen.

4. Mit E-Mail vom 15. Januar 2015 nahm das BLW Stellung und erklärte, dass die ZA-Daten von den einzelnen Landwirtschaftsbetrieben im Rahmen des Agrarmonitorings freiwillig geliefert werden. Sie hätten eine Zustimmungserklärung unterzeichnet, mit welcher ihnen zugesichert werde, dass ihre Daten für Studien- und Forschungszwecke ohne Name und Adresse (pseudonymisiert) an inländische Hochschulen und ihre Forschungsanstalten weitergegeben würden. An Dritte sei die Weitergabe von pseudonymisierten Daten möglich, wenn diese im Auftrag des Bundes handeln würden. An weitere Dritte sei eine Weitergabe der Informationen nicht vorgesehen, weshalb der Zugang nicht möglich sei. Weiter verwies das BLW die Antragstellerin an die Forschungsgruppe Betriebswirtschaft Agroscope, welche auf Anfrage spezifische Auswertungen für gezielte Anfragen erstelle.

5. Die Antragstellerin stellte mit Schreiben vom 2. Februar 2015 einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) und rügte, dass das BLW seine Zugangsverweigerung weder explizit auf eine Ausnahmeklausel nach Art. 7 oder 8 BGÖ gestützt noch schwerwiegende Gründe gegen eine Zugangsgewährung aufgeführt habe. Ihrer Ansicht nach sei grundsätzlich keine Verletzung von Persönlichkeitsrechten mit ihrem Gesuch verbunden, da sie keinen Zugang zu Personendaten wünsche. Das BLW mache jedoch eine Vereinbarung mit den Datenlieferanten geltend, die eine Weitergabe der erhaltenen

<sup>3</sup> Vgl. Zustimmungserklärung FN 2.

<sup>4</sup> Im Zugangsgesuch sind die einzelnen Angaben nummeriert.



Informationen an Dritte verunmögliche. Sie möchte die Frage geklärt haben, ob die Vertraulichkeitszusicherung für pseudonymisierte Daten überhaupt möglich sei und ob in diesem Fall auf Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ Bezug genommen werden könne.

6. Der Beauftragte bestätigte mit Schreiben vom 3. Februar 2015 gegenüber der Antragstellerin den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags das BLW dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie eine ausführliche und detailliert begründete Stellungnahme einzureichen.
7. Mit E-Mail vom 11. Februar 2015 ersuchte das BLW um eine Fristerstreckung bis zum 23. Februar 2015, welche der Beauftragte gleichentags gewährte.
8. Mit E-Mail vom 19. Februar 2015 teilte das BLW dem Beauftragten mit, dass zwischen der Antragstellerin und Agroscope eine Besprechung geplant sei. Das BLW würde gerne zunächst deren Ergebnis abwarten, weshalb es noch einmal um eine Fristerstreckung ersuche. Der Beauftragte erstreckte die Frist gleichentags bis zum 16. März 2015.
9. Mit E-Mail vom 16. März 2015 bat das BLW um eine dritte Fristerstreckung, da die Gespräche zwischen der Antragstellerin und Agroscope noch andauern würden. Der Beauftragte erstreckte die Frist gleichentags bis zum 16. April 2015.
10. Mit Schreiben vom 16. April 2015 reichte das BLW die betroffenen Dokumente und eine Stellungnahme ein. Es teilte mit, dass die Antragstellerin von Agroscope mehrere Datenlieferungen erhalten habe, so am 30. Januar 2015, 19. Februar 2015, 5. März 2015, 12. März 2015 und 31. März 2015. Den Unterlagen ist zu entnehmen, dass das BLW der Antragstellerin mit E-Mail vom 10. April 2015 mitgeteilt hat, sie habe von Agroscope einige Auswertungen der gelieferten Buchhaltungsdaten für die Jahre 2011-2013 erhalten und Agroscope stelle ihr noch eine weitere Auswertung in Aussicht, weshalb es sich die Frage stelle, ob und inwieweit die Antragstellerin noch an ihrem Schlichtungsantrag festhalten wolle. Gleichentags antwortete diese dem BLW, sie halte ihren Schlichtungsantrag vollumfänglich aufrecht.
11. Das BLW begründet in seiner Stellungnahme an den Beauftragten die Zugangsverweigerung zu den verlangten ZA-Daten mit Art. 14 Abs. 1, Art. 16 und Art. 18 Abs. 3 des Bundesstatistikgesetzes (BStatG; SR 431.01). Es macht geltend, dass das Statistikgeheimnis nach Art. 14 BStatG eine besondere Geheimhaltungsnorm im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ darstelle und somit das Öffentlichkeitsgesetz nicht anwendbar sei. Weiter beruft sich das BLW auf Art. 7 Abs. 1 der Statistikerhebungsverordnung und auf Ziffer 154 des Anhangs der Statistikerhebungsverordnung, wonach das BLW bzw. Agroscope den Landwirtinnen und Landwirten zugesichert habe, dass die von ihnen freiwillig gelieferten Personendaten vertraulich behandelt würden. Eingewilligt hätten diese nur in die Bekanntgabe der pseudonymisierten einzelbetrieblichen Buchhaltungsdaten an die Hochschulen und ihre Forschungsanstalten sowie an weitere Dritte, sofern diese im Auftrag des Bundes handeln würden. Dabei verwies es auf Art. 22 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1).
12. 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

13. Die Antragstellerin reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim BLW ein. Dieses verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Die Antragstellerin ist als Teilnehmerin 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).
14. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.<sup>5</sup> 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

15. 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).<sup>6</sup>
16. Das BLW ist der Ansicht, dass das Zugangsgesuch der Antragstellerin nicht nach dem Öffentlichkeitsgesetz beurteilt werden könne, da Art. 14 BStatG eine besondere Geheimhaltungsnorm im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ darstelle. Die Frage, ob Art. 14 BStatG als Spezialnorm im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ gilt, ist im konkreten Einzelfall vom Beauftragten materiell zu prüfen.
17. Gemäss Art. 4 BGÖ bleiben spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze vorbehalten, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen (Bst. a) oder von diesem Gesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen (Bst. b). Als Geheimhaltungsnorm im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ kann auch eine Norm gelten, die den Begriff „vertraulich“ enthält.

<sup>5</sup> Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.

<sup>6</sup> GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.



Welche Informationen tatsächlich als geheim im Sinne der Spezialnorm zu behandeln sind, ist in Koordination mit dem Öffentlichkeitsgesetz und durch Auslegung zu ermitteln.<sup>7</sup>

18. Die Anwendbarkeit einer Norm als Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ erfordert vorweg eine formalgesetzliche Grundlage gemäss Art. 163 Abs. 1 BV.<sup>8</sup>
19. Der vom BLW angerufene Art. 14 BStatG erfüllt die erforderliche Normenstufe. Sie enthält im Titel zwei Begriffe, nämlich „Datenschutz und Amtsgeheimnis“, die zu unterscheiden sind. Sein Absatz 2 hält fest: *„Die mit statistischen Arbeiten betrauten Personen müssen alle Daten über einzelne natürliche oder juristische Personen geheim halten, die sie bei ihrer Arbeit wahrgenommen haben. Diese Pflicht gilt insbesondere auch für die Personen, die in den Kantonen, Gemeinden und bei übrigen Stellen zur Mitwirkung an Erhebungen beigezogen werden oder die Daten nach Art. 19 erhalten.“* In Art. 7 der Statistikerhebungsverordnung wird diese Bestimmung konkretisiert. Beide Regelungen bringen aber lediglich das allgemeine Amtsgeheimnis nach Art. 22 des Bundespersonalgesetzes (BPG; SR 172.220.1) zum Ausdruck, welches selber keine Spezialbestimmung nach Art. 4 BGÖ ist.<sup>9</sup> Es gilt zu bedenken, dass mit der Verankerung des Öffentlichkeitsprinzips das Amtsgeheimnis neu definiert worden ist, mithin seine Tragweite eingeschränkt wurde. Seither schützt das Amtsgeheimnis nur noch Informationen, die nach Öffentlichkeitsgesetz nicht zugänglich sind.<sup>10</sup>
20. *Als Zwischenergebnis wird festgehalten, dass Art. 14 Abs. 2 BStatG und Art. 7 der Statistikerhebungsverordnung keine Spezialbestimmungen im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ sind.*
21. Zu klären ist weiter, ob Art. 14 Abs. 1 BStatG als Spezialnorm nach Art. 4 Bst. a BGÖ zu qualifizieren ist.
22. Art. 14 Abs. 1 BStatG bestimmt, dass die zu statistischen Zwecken erhobenen oder weitergegebenen Daten nicht zu anderen Zwecken verwendet werden dürfen, ausser wenn ein Bundesgesetz eine andere Verwendung ausdrücklich anordnet oder der Betroffene einer solchen schriftlich zustimmt (Zweckbindungsgebot). Der Bundesrat führte dazu in der Botschaft Folgendes aus: *„Das Statistikgeheimnis ist die zentrale Bestimmung, die garantiert, dass die Befragten keine Furcht vor individuellen Nachteilen haben müssen, wenn sie bei statistischen Erhebungen Auskunft erteilen. Es verlangt, dass solche Angaben ausschliesslich für statistische Zwecke und nicht für Entscheide oder Nachforschungen der Verwaltung über einzelne Personen oder Unternehmen benützt werden dürfen. [...] Eine nachträgliche Zweckentfremdung von Daten, die eigens für statistische Zwecke erhoben worden sind, ist aufgrund dieses Artikels untersagt.“*<sup>11</sup> Zum Begriff „statistische Zwecke“ präziserte der Bundesrat: *„[Er] umfasst die Verwendung der Angaben zur Erzielung von nicht personenbezogenen Ergebnissen (Auswertungen) für repräsentative Aussagen sowie auch als Hilfsmittel zur Wiederholung derselben Erhebung zu einem späteren Zeitpunkt oder zur Vorbereitung von anderen statistischen Erhebungen. Das Statistikgeheimnis schliesst somit eine Verwendung oder Bekanntgabe für Verwaltungs-, Kontroll-, fiskalische oder Aufsichtshandlungen, die auf einzelne Personen, Unternehmen oder Betriebe Bezug nehmen, vollständig aus.“*<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Urteil des BVer A-931/2014 vom 9. Dezember 2014, E. 6.2.1; COTTIER, Handkommentar BGÖ, Art. 4, Rz 10; STAMM-PFISTER, Basler Kommentar zum Öffentlichkeitsgesetz (zit. BSK BGÖ), 3. Aufl., Basel 2014, Art. 4 N 7.

<sup>8</sup> COTTIER, Handkommentar zum BGÖ, Art. 4, Rz 7.

<sup>9</sup> COTTIER, a.a.O., Rz 12.

<sup>10</sup> BBI 2003 1990; COTTIER, a.a.O.

<sup>11</sup> Botschaft zum Bundesstatistikgesetz vom 30. Oktober 1991, BBI 1992 I 426.

<sup>12</sup> BBI 1992 I 398 f.



23. Das BLW beruft sich neben dem Statistikgeheimnis auch auf Art. 16 BStatG, wonach neben den Bestimmungen des Bundesstatistikgesetzes die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes für Forschung, Planung und Statistik gelten würden. Darüber hinaus werde in Art. 18 Abs. 3 BStatG präzisiert, dass unter dem Vorbehalt einer gesetzlich vorgeschriebenen Veröffentlichung die Ergebnisse keine Rückschlüsse auf die Verhältnisse einzelner natürlicher oder juristischer Personen erlauben sollen, welche die betroffene Person nicht schon allgemein zugänglich gemacht habe.
24. Vorausschickend kann festgehalten werden, dass Agroscope bzw. das BLW die ZA-Daten zu statistischen Zwecken erhebt. Das Bundesstatistikgesetz ergänzt und konkretisiert die allgemeinen Bestimmungen des Art. 22 DSG betreffend die Bearbeitung von Personendaten für Forschung, Planung und Statistik, so beispielsweise durch die Verankerung des Statistikgeheimnisses in Art. 14 BStatG. Zudem wird der Datenschutz in der Statistik nicht nur durch Verweise auf das Datenschutzgesetz und das Statistikgeheimnis sichergestellt. Vielmehr enthalten auch die Art. 4 und Art. 14-19 BStatG spezielle datenschutzrelevante Bestimmungen. Insgesamt bezwecken diese den Schutz der Persönlichkeit der Betroffenen. Das Statistikgeheimnis gilt für alle Statistikproduzenten des Bundes und somit auch für Agroscope bzw. das BLW (Art. 11 BstatG).<sup>13</sup> Da das Bundesstatistikgesetz den Datenschutz in der Bundesstatistik sicherzustellen bezweckt (Art. 1 Bst. e BStatG), kommt dem Begriff „Personendaten“ in seinem Anwendungsbereich dieselbe Bedeutung zu. Als Personendaten gelten nach Art. 3 Bst. a DSG alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen.<sup>14</sup>
25. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich bereits mit dem Statistikgeheimnis im Zusammenhang mit dem Zugang zu amtlichen Dokumenten nach Öffentlichkeitsgesetz befasst. Es kam im zu beurteilenden Fall zum Ergebnis, dass die Bekanntgabe einer nicht anonymisierten Liste der 40 umsatzstärksten Kreditoren (Lieferfirmen) je Departement und für die Bundeskanzlei gegen Art. 18 Abs. 3 BStatG verstösst, da diese Informationen Rückschlüsse auf gewisse wirtschaftliche Verhältnisse einzelner natürlicher oder juristischer Personen zulassen. Es erkannte, dass für die Personendaten der streitgegenständlichen Liste somit Art. 18 und 19 BStatG eine vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende gesetzliche Zugangsregelung enthalte, die in Art. 4 BGÖ vorbehalten ist. Gleichzeitig hielt es aber fest, dass die Vorinstanz zu Recht nur den Zugang zu einer anonymisierten Fassung der Liste gewährt hat.<sup>15</sup>
26. Demnach ist bei Gesuchen nach Öffentlichkeitsgesetz, welche den Zugang Statistikdaten zum Inhalt haben, entscheidend, ob das Dokument anonymisiert werden kann, mithin die offengelegten Statistikdaten keine Rückschlüsse mehr auf eine Person zulassen, und somit die Offenlegung nicht gegen Art. 18 Abs. 3 BStatG verstösst.
27. Bei der Anonymisierung von Dokumenten gilt es, den Personenbezug so zu unterbrechen, dass eine Reidentifikation durch Dritte mit einem verhältnismässigen Aufwand nicht mehr möglich ist.<sup>16</sup> Entscheidend ist, dass die Person nicht mehr bestimmbar ist. Eine Person ist bestimmbar, wenn sich aus der Information ohne weiteres ergibt, um welche Person es sich handelt oder auch wenn es grundsätzlich möglich ist, ihre Identität festzustellen. Auf welche Weise die Identifizierung herstellbar ist, ist grundsätzlich nicht ausschlaggebend.

---

<sup>13</sup> Botschaft zum Bundesstatistikgesetz vom 30. Oktober 1991, BBl 1992 I 398 f. (Die Botschaft bezieht sich noch auf E-Art. 19 DSG).

<sup>14</sup> Urteil des BVGer A-931/2014 vom 9. Dezember 2014 E. 7.4. (nicht rechtskräftig).

<sup>15</sup> Urteil des BVGer A-931/2014 vom 9. Dezember 2014 E. 7.4 f.

<sup>16</sup> Bundesamt für Justiz und Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 7. August 2013, Ziff. 3.1.3.





Der für die Identifizierung erforderliche Aufwand darf aber nicht übermässig sein, was im Einzelfall unter Berücksichtigung möglichst aller Kontextfaktoren zu beurteilen ist.<sup>17</sup>

28. Die Antragstellerin verlangt den Zugang zu den ZA-Daten für jeden einzelnen Landwirtschaftsbetrieb, der von Agroscope aufgrund einer Stichprobe erfasst wurde, mit folgenden Angaben:
  - LN
  - GVE-davon Rindvieh / verschiedene Raufutter verzehrende Tiere /Schweine / Geflügel
  - Arbeitskräfte Betriebe, davon Familienarbeitskräfte
  - Betriebstyp
  - Produktionszone
  - Landbauform
  - Landwirtschaftliches Einkommen
  - Arbeitsverdienst je Familienarbeitskraft
  - Ausserlandwirtschaftliches Einkommen
  - Rohleistung aus landwirtschaftlicher Produktion
  - Paralandwirtschaft, verschiedene Rohleistungen
  - Direktzahlungen, davon ökologischer Ausgleich.
29. Die Antragstellerin argumentiert, dass diese Daten eine grosse Bedeutung bei der Beurteilung agrarpolitischer Massnahmen hätten. Diese würden für den Grundlagenbericht und den Hauptbericht über die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft verwendet.<sup>18</sup> Das Problem sei jedoch, dass diese Daten stets gruppiert dargestellt werden. Damit könnten innerhalb einer Gruppierung grosse Unterschiede nicht erfasst und folglich auch nicht hinterfragt werden. Mit den verlangten Daten wäre es möglich, ein differenziertes Abbild der unterschiedlichen Betriebe zu erstellen. Diese Argumentation der Antragstellerin deckt sich mit dem Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes, nämlich der Nachvollziehbarkeit von Verwaltungshandeln.
30. Die Antragstellerin erklärt weiter, dass sie keinen Zugang zu Personendaten wünscht, so dass grundsätzlich keine Verletzung von Persönlichkeitsrechten mit ihrem Gesuch verbunden sei. Entscheidend ist vorliegend einzig, ob es sich bei den verlangten Statistikdaten um anonymisierte Daten handelt oder nicht.
31. Das BLW führt gegenüber dem Beauftragten aus, dass mittels Kombination verschiedener Variablen (z.B. mehrere Strukturmerkmale und die Betriebsgrösse) Rückschlüsse auf die einzelnen Betriebe respektive Landwirtinnen und Landwirte genommen werden könne. Es erklärt weiter, dass die Betroffenen nur in die Bekanntgabe der pseudonymisierten einzelbetrieblichen Buchhaltungsdaten an die Hochschulen und ihre Forschungsanstalten sowie an weitere Dritte, sofern diese im Auftrag des Bundes handeln würden, eingewilligt hätten. Dabei verweist es auf die von den Betroffenen unterzeichnete Zustimmungserklärung.<sup>19</sup>
32. Die freiwillig von den 3'000 bis 4'000 Landwirtschaftsbetrieben gelieferten Angaben verwendet Agroscope für die Erstellung des Grundlagenberichtes und des Hauptberichtes über die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft. Diese Berichte werden auf der Internetseite von Agroscope gruppiert publiziert.<sup>20</sup> Der Grundlagenbericht ist zudem auch in Form einer Excel Tabelle im Internet zugänglich. Auch wenn diese Daten in den Berichten gruppiert publiziert

---

<sup>17</sup> BLECHTA, BSK DSG, Art. 3 N 9 ff.

<sup>18</sup> Diese sind im Internet zugänglich unter folgendem Link: <http://www.agroscope.admin.ch/betriebswirtschaft/05379/index.html?lang=de> (besucht am 27. August 2015).

<sup>19</sup> Vgl. FN 2.

<sup>20</sup> Vgl. FN 18.



werden, kann nach Ansicht des Beauftragten nicht ausgeschlossen werden, dass der Zugang zu den in einem hohen Präzierungsgrad verlangten ZA-Daten letztlich Rückschlüsse auf einen Landwirtschaftsbetrieb ermöglicht, nämlich dann, wenn sie kombiniert werden mit bereits allgemein bekannten umfangreichen landwirtschaftlichen Informationen. Auch ist nicht ausgeschlossen, dass bereits mit der Kombination der verschiedenen 12 Variablen der verlangten ZA-Daten an sich ein Betrieb bestimmt werden kann. Aufgrund dessen kann nicht mehr von der Offenlegung von anonymen Statistikdaten die Rede sein. Eine Offenlegung der verlangten Angaben aus der Zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten würde Art. 18 Abs. 3 BStatG verletzen und daher auch das Statistikgeheimnis nach Art. 14 BStatG. Daher gelten die besonderen vom Öffentlichkeitsgesetz abweichenden Zugangsregelungen nach der Bundesstatistikgesetzgebung.

33. *Zusammenfassend kommt der Beauftragte zum Schluss, dass ein Anwendungsfall i.S.v. Art. 4 BGÖ vorliegt. Das Öffentlichkeitsgesetz ist nicht anwendbar. Das BLW hat daher zu Recht den Zugang zu den ZA-Daten verweigert.*
34. Aufgrund dieses Ergebnisses sind die Ausnahmebestimmungen nach Art. 7 f. des Öffentlichkeitsgesetzes, insbesondere Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ nicht mehr zu prüfen.

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

35. Es liegt ein Anwendungsfall von Art. 4 BGÖ vor, weshalb das Öffentlichkeitsgesetz nicht anwendbar ist.
36. Das Bundesamt für Landwirtschaft hält an der Verweigerung des Zugangs zu den verlangten Statistikdaten der zentralen Auswertung (LN, GVE-davon Rindvieh / verschiedene Raufutter verzehrende Tiere / Schweine / Geflügel, Arbeitskräfte Betriebe, davon Familienarbeitskräfte, Betriebstyp, Produktionszone, Landbauform, Landwirtschaftliches Einkommen, Arbeitsverdienst je Familienarbeitskraft, Ausserlandwirtschaftliches Einkommen, Rohleistung aus landwirtschaftlicher Produktion, Paralandwirtschaft, verschiedene Rohleistungen, Direktzahlungen, davon ökologischer Ausgleich) fest.
37. Die Antragstellerin kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Bundesamt für Landwirtschaft den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz; VwVG; SR 172.021), verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
38. Das Bundesamt für Landwirtschaft erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
39. Das Bundesamt für Landwirtschaft erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
40. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragstellerin anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).





41. Die Empfehlung wird eröffnet:

- Einschreiben mit Rückschein (R)  
X
  
- Einschreiben mit Rückschein (R)  
Bundesamt für Landwirtschaft BLW  
3003 Bern

Hanspeter Thür