



Bern, 11. Februar 2020

Empfehlung nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes

im Schlichtungsverfahren zwischen

**X. und Y.
Antragstellende**

und

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV veröffentlichte am 7. August 2019 den Bericht "Pelzdeklarationsverordnung: Ergebnisse der Kontrollperiode 2018/2019"¹. Am 14. August 2019 ersuchte der Antragsteller (Journalist) gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim BLV um Zugang zu den vollständigen Ergebnissen dieses Kontrollberichts. Dabei sollten insbesondere die Namen der kontrollierten Verkaufsstellen, und welche davon gegen die Verordnung verstossen haben, zugänglich gemacht werden.
2. Zu diesem Zugangsgesuch nahm das BLV am 30. August 2019 Stellung und übermittelte dem Antragsteller eine anonymisierte Liste und Details zu den Beanstandungen. Die Anonymisierung der kontrollierten Verkaufsstellen begründete es mit der höheren Gewichtung von privaten Interessen an der Geheimhaltung gegenüber dem öffentlichen Interesse am Zugang. Es sei zwar im öffentlichen Interesse zu erfahren, ob und wie das BLV seiner Kontrollpflicht nachkomme. Dies sei aber mit dem Kontrollbericht, der umfassend über die Häufigkeit und die Ergebnisse der Kontrollen aufkläre, gegeben, ohne dass die Verkaufsstellen publik gemacht werden müssten. Eine Liste der beanstandeten Unternehmen vermöge aufgrund der Momentaufnahme gerade in Anbetracht der grossen Anzahl nicht kontrollierter Geschäfte keinen relevanten Beitrag an die Wahrung von Treu und Glauben zu leisten.
3. Am 13. September 2019 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Darin hielt er am Begehren um Zugang zu den Namen der Verkaufsstellen fest und erklärte, seit Jahren würden zahlreiche Händler Pelzprodukte auf unzulässige Weise, intransparent und nicht wahrheitskonform deklarieren. Konsumentinnen und Konsumenten würden getäuscht und in die Irre geführt. Sie müssten den vorgeschriebenen Deklarationen der Verkaufsstellen vertrauen können. Die Offenlegung der verlangten Informationen diene spezifischen öffentlichen Interessen, etwa dem Schutz des guten Glaubens, dem Tierwohl, dem Interesse eines fairen und rechtmässigen Wettbewerbs und damit dem wirtschaftlichen Wohl der Gesellschaft.

¹ https://www.blv.admin.ch/dam/blv/de/dokumente/tiere/transport-und-handel/pelzdeklaration-saison-2018-2019.pdf.download.pdf/Pelzkontrollen_Saison_2018_2019_D.pdf (besucht am 11. Februar 2020).



4. Mit Schreiben vom 18. September 2019 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags das BLV dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
5. Am 25. September 2019 stellte das BLV dem Beauftragten die betroffenen Dokumente und eine Stellungnahme zu. Es hielt an seiner anonymisierten Zugangsgewährung und seiner Argumentation gegenüber dem Antragsteller fest und ergänzte, dass es zu seiner Einschätzung, wonach es die privaten Interessen an der Geheimhaltung der betroffenen Unternehmen höher einschätzte als das öffentliche Interesse an der Offenlegung, u.a. auch gelangt sei, da das „Thema Pelz“ stark emotional besetzt sei und die Verkaufsstellen unter Umständen mit Protestaktionen rechnen müssten. Auch habe die Bekanntgabe wettbewerbsrechtliche Konsequenzen.
6. Am 15. Oktober 2019 fand eine Schlichtungsverhandlung statt, in welcher die Parteien eine ergänzende Stellungnahme zum veröffentlichten Kontrollbericht bis Mitte November 2019 vereinbarten. Das Schlichtungsverfahren wurde daraufhin bis zum 15. Dezember 2019 sistiert.
7. Am 9. Dezember 2019 teilte der Antragsteller mit, dass das BLV ihm weitere Informationen habe zukommen lassen. Eine Einigung bezüglich der Namensnennung der kontrollierten Verkaufsstellen sei jedoch nicht gefunden worden, weshalb er um die Weiterführung des Schlichtungsverfahrens ersuche. Im gleichem Schreiben bat er um einen Parteiwechsel an eine beim selben Medienerzeugnis tätigen Journalistin (nachfolgend Antragstellerin).
8. Diesem Parteiwechsel stimmte das BAV mit E-Mail vom 11. Dezember 2019 zu. Gleichzeitig informierte es, dass es nach der Schlichtungsverhandlung dem Antragsteller für die bessere Nachvollziehbarkeit des veröffentlichten Berichts zunächst ein direktes Gespräch angeboten habe, wobei die Möglichkeit offengelassen wurde, weiterhin die im Schlichtungsverfahren vereinbarte ergänzende Stellungnahme zuzustellen. Der Antragsteller habe sich für die schriftliche Stellungnahme entschieden. Diese Stellungnahme vom 15. November 2019 wurde dem Beauftragten von beiden Parteien übermittelt.
9. Mit E-Mail vom 11. Dezember 2019 teilte der Beauftragten den Parteien die Aufhebung der Sistierung und die Fortsetzung des Schlichtungsverfahrens mit.
10. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien 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

11. Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim BLV ein. Dieses verweigerte den Zugang zu den verlangten Informationen. 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).
12. Das BLV war mit dem Parteiwechsel einverstanden, weshalb das Schlichtungsverfahren weitergeführt wurde.



13. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.² 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

14. 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.³
15. Seit dem 1. März 2013 gilt in der Schweiz die Verordnung über die Deklaration von Pelzen und Pelzprodukten (Pelzdeklarationsverordnung, PDV; SR 944.022). Personen, die Pelze oder Pelzprodukte an Konsumentinnen und Konsumenten verkaufen, sind verpflichtet, diese nach Tierart, Herkunft und Gewinnungsart zu deklarieren. Das BLV prüft mittels Stichproben an den Verkaufsstellen oder gezielten Prüfungen aufgrund begründeter Hinweise, ob die Deklarationen den Vorschriften der PDV entsprechen (Art. 9 f. PDV). Ergibt die Kontrolle, dass die Deklaration den Vorschriften dieser Verordnung nicht entspricht, so informiert das BLV die Person, die den Pelz oder das Pelzprodukt an Konsumentinnen und Konsumenten abgibt, über das Ergebnis der Kontrolle und gibt ihr Gelegenheit zur Stellungnahme. Das BLV kann die Berichtigung der Deklaration verfügen (Art. 10 Abs. 3 und 4 PDV). Ergibt die Kontrolle, dass die Deklarationspflicht verletzt wurde, so wird der Person, die die Deklarationspflicht verletzt hat, eine Gebühr für die Abgeltung der Kontrollkosten auferlegt (Art. 11 PDV). Je nach Vergehen kann auch gemäss Artikel 11 des Konsumentenschutzgesetzes (KIG; SR 944.0) gebüsst werden (Art. 12 PDV).
16. Das BLV stellte dem Antragsteller zwei anonymisierte Listen über die Kontrollergebnisse zu: Das eine Dokument mit der Übersicht der Kontrollen enthält folgende Spalten: Kontrollnummer, online, Datum, Name, Kanton, Ort, Artikel korrekt deklariert, Ergebnis der Kontrolle, WDH und Hinweis. Das zweite Dokument mit den Details der Kontrollen enthält folgende Spalten: Kontrollnummer, Warengruppe, Ergebnis Kontrolle, Anderer Grund, Tierart, Anzahl Produkt, Bemerkung, Artikel, Wiederholte Kontrolle. Beide Listen können gemäss BLV über die „nicht sprechende“ Kontrollnummer miteinander verbunden werden. Darüber hinaus lieferte das BLV dem Antragsteller nach der Schlichtungssitzung noch weitere umfangreiche Informationen und Erklärungen zum Pelzbericht. Ungeachtet dessen hielt der Antragsteller weiterhin an seiner Forderung nach der Nennung der Verkaufsstellen fest.
17. Das BLV begründet die Nichtnennung der Verkaufsstellen mit dem Schutz der Privatsphäre (Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 des Bundesgesetzes über den Datenschutz, DSG; SR 235.1) und argumentativ auch mit dem Schutz von Geschäftsgeheimnissen (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ). Da es den Zugang zu den strittigen Personendaten nicht in Erwägung zog, nahm es keine Anhörung im Sinne von Art. 11 BGÖ vor. Vorweg ist zu klären, ob der Nennung der Verkaufsstellen eine Ausnahmebestimmung nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ entgegensteht.⁴

² Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBI 2003 1963 (zitiert BBI 2003), BBI 2003 2024.

³ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

⁴ BBI 2003 2016.



18. Das BLV hält in seinen Ausführungen an die Antragsteller im Schreiben vom 30. August 2019 explizit fest, „[...] dass wir uns nicht auf Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ berufen, also nicht die Ansicht vertreten, dass die gewünschten vollständigen Ergebnisse des Kontrollberichts Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse enthielten.“ Demgegenüber erklärt es in seiner Stellungnahme an den Beauftragten vom 25. September 2019: „Des Weiteren hätte eine Bekanntgabe wettbewerbsrechtliche Konsequenzen, zumal die kontrollierten nicht beanstandeten Verkaufsstellen Vorteile haben gegenüber den nicht-kontrollierten Verkaufsstellen, bei denen die Deklaration ebenfalls einwandfrei ist, bzw. die Verkaufsstellen, bei denen eine Beanstandung erfolgte, Nachteile haben gegenüber den nicht-kontrollierten Verkaufsstellen, bei denen auch eine Beanstandung erforderlich gewesen wäre. Im Hinblick auf die grosse Anzahl der Verkaufsstellen, die im Verhältnis dazu kleine Anzahl kontrollierter Verkaufsstellen und den Umstand, dass es sich immer nur um eine Momentaufnahme handelt, erscheint uns diese mögliche wettbewerbsrelevante Schlussfolgerung seitens einer potentiellen Kundschaft problematisch.“ Diese Argumentation des BLV bezieht sich auf Geschäftsgeheimnisse im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ. Gemäss dieser Ausnahmeklausel kann der Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn durch die Bekanntgabe der verlangten Informationen Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können.
19. Der Begriff «Geschäftsgeheimnis» ist gesetzlich nicht definiert. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird als Geheimnis jede in Beziehung mit dem betroffenen Geheimnisträger stehende Tatsache qualifiziert, welche weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist (relative Unbekanntheit), welche der Geheimnisherr geheim halten will (subjektives Geheimhaltungsinteresse) und an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat (objektives Geheimhaltungsinteresse).⁵
20. Vom Geheimnisbegriff werden jedoch nicht alle Geschäftsinformationen erfasst, sondern nur die wesentlichen Daten, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken und dazu führen würde, dass dem betroffenen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil genommen bzw. ein Wettbewerbsnachteil und damit ein Schaden zugefügt wird. Ein abstraktes Gefährdungsrisiko genügt nicht. Die Verletzung des Geschäftsgeheimnisses muss aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen; eine lediglich denkbare oder (entfernt) mögliche Gefährdung reicht nicht aus. Als Beeinträchtigung kann zudem nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz des Zugangs zum gewünschten amtlichen Dokument wie etwa zusätzliche Arbeit oder unerwünschte öffentliche Aufmerksamkeit gelten. Die drohende Verletzung muss gewichtig und ernsthaft sein.⁶ Von einem berechtigten Geheimhaltungsinteresse kann dann nicht gesprochen werden, wenn die privaten Interessen im Widerspruch zur Rechtsordnung stehen.⁷ Schliesslich ist das Verhältnismässigkeitsgebot zu beachten: Erweist sich eine Beschränkung als gerechtfertigt, soll die Behörde hierfür die möglichst mildeste, das Öffentlichkeitsprinzip am wenigsten beeinträchtigende Form wählen. Die Beweislast für das Vorliegen von Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen trägt die zuständige Behörde bzw. der (angehörte) Geheimnisherr.⁸ Misslingt der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.⁹

⁵ Urteil des BGer 1C_665/2017 vom 16. Januar 2019 E. 3.3.

⁶ Urteil des BVerger A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.2. und 4.3.2; Urteil des BVerger A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 7.4.

⁷ SCHOCH, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München 2016, § 6 Rz 96ff.

⁸ Urteil des BVerger A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.2. und 4.3.2; Urteil des BVerger A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 7.4.

⁹ BVerger A-1732/2018 vom 26. März 2019 E. 8.



21. Da es sich beim Geschäftsgeheimnis um ein privates Interesse handelt, hat der Geheimnisherr der Behörde konkret und detailliert darzulegen, weshalb es sich um schützenswerte Geschäftsinformationen handelt. Die für die Bearbeitung des Zugangsgesuches zuständige Behörde hat im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob die vom Geheimnisherr geltend gemachten Geheimnisse vorliegen, wobei die allgemeine Aussage eines Unternehmens, dass dies der Fall sei, nicht ausreicht. Auch darf die Behörde sich nicht bloss der Stellungnahme des Unternehmens anschliessen, sondern muss vielmehr selbstständig einschätzen, ob ein berechtigtes Interesse am Schutz der Geschäftsinformationen besteht.¹⁰
22. Bei den Kontrollergebnissen des BLV handelt es sich überwiegend um öffentlich zugängliche Informationen, da grundsätzlich jede Person in einer Verkaufsstelle die Deklarationen von Pelzen bzw. Pelzprodukten einer Kontrolle unterziehen kann, nicht zuletzt mithilfe der Informationen zur Pelzkontrolle, die sich auf der Website des BLV befinden.¹¹ Demzufolge handelt es sich um relativ bekannte Tatsachen und somit kaum um eine schützenswerte Geschäftsinformation der betroffenen Verkaufsstelle im Sinne der Ausnahmebestimmung. Das BLV argumentierte, bei der Kontrolle handle es sich um eine Momentaufnahme und die Bekanntgabe der Kontrollresultate habe wettbewerbsrechtliche Konsequenzen. Es könne nicht damit gerechnet werden, dass jede Verkaufsstelle einmal oder gar regelmässig kontrolliert werde, so dass jede gleichermassen sowohl vom Risiko eines Wettbewerbnachteiliges als auch von der Chance eines Wettbewerbvorteiles betroffen wäre. Ein konkretes und ernsthaftes Schadensrisiko (vgl. vorstehend Ziffer 5) zeigte das BLV aber nicht auf. Es ist daher davon auszugehen, dass die Offenlegung der Kontrollergebnisse der einzelnen Verkaufsstellen deren Konkurrenten keinen wesentlichen Vorteil verschaffen würde und die Betroffenen höchstens mit geringfügigen und unangenehmen Konsequenzen zu rechnen hätten. Somit fehlt es am nachgewiesenen objektiven Geheimhaltungsinteresse. Letztlich hat das BLV auch das subjektive Geheimhaltungsinteresse bzw. den Geheimhaltungswillen der betroffenen Unternehmen nicht abgeklärt (vgl. dazu nachstehend Ziffer 33f.). Aufgrund des bisher bekannten Sachverhaltes erachtet der Beauftragte den Tatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ als nicht erfüllt an.
23. Das BLV stützte die Verweigerung der Nennung der Verkaufsstellen in erster Linie auf den Schutz der Privatsphäre im Sinne von Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V. m. Art. 9 Abs. 2 BGÖ und Art. 19 Abs. 1 bis DSG.
24. Die fraglichen zwei Listen enthalten Informationen, die sich den kontrollierten Verkaufsstellen zuordnen lassen und demnach als Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. a DSG gelten. Gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ sind amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Die Anonymisierungspflicht ist als relative Pflicht zu verstehen und bedeutet insbesondere nicht, dass die Behörde gehalten ist, amtliche Dokumente in allen Fällen zu anonymisieren, in denen es technisch „möglich“ ist.¹² Nach Art. 2 von Art. 9 BGÖ sind Zugangsgesuche, die sich auf amtliche Dokumente beziehen, die sich nicht anonymisieren lassen, nach den datenschutzrechtlichen Vorschriften gemäss Art. 19 DSG zu beurteilen.
25. Der Beauftragte geht mit dem BLV einig, dass es sich bei den strittigen Personendaten um nicht anonymisierbare Personendaten handelt, da die Antragstellerin explizit die Nennung der Verkaufsstellen ersucht. Daher ist das Zugangsgesuch nach den Vorschriften des

¹⁰ Urteil des BVGer A-6-2015 vom 26. Juli 2017 E. 4.5.1.2; Urteil des BVGer A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 7.4.1.

¹¹ Informationen zur Pelzdeklarationsverordnung und Hintergrundinformationen zu Pelzprodukten (besucht am 10. Februar 2020).

¹² FLÜCKIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 9 Rz 20ff.



Datenschutzgesetzes über die Bekanntgabe der Personendaten durch Bundesorgane zu beurteilen (Art. 9 Abs. 2 BGÖ i. V. m. Art. 19 DSGVO).¹³ Einschlägig ist Art. 19 Abs. 1 bis DSGVO. Demnach dürfen im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit Bundesorgane von Amtes wegen (aktive Information) oder gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz (passive Information) Personendaten auch dann bekannt geben, wenn damit eine Beeinträchtigung der Privatsphäre der betroffenen Person verbunden ist. Dies unter der Voraussetzung, dass erstens die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und zweitens an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b).

26. Die erste Voraussetzung ergibt sich bereits aus der Definition des amtlichen Dokuments nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ.¹⁴ Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Interessenabwägung zwischen den privaten Interessen der betroffenen Person am Schutz ihrer Privatsphäre und dem öffentlichen Interesse am Zugang zum amtlichen Dokument (und den darin enthaltenen Personendaten). Nach Art. 6 Abs. 2 VBGÖ kann das öffentliche Interesse am Zugang namentlich dann überwiegen, wenn die Zugänglichmachung einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit dient, insbesondere aufgrund besonderer Vorkommnisse (Bst. a), wenn die Zugänglichmachung dem Schutz spezifischer öffentlicher Interessen dient, insbesondere dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit (Bst. b), oder wenn die Personen, deren Privatsphäre durch die Zugänglichmachung beeinträchtigt werden könnte, zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung steht, aus der ihr bedeutende Vorteile erwachsen (Bst. c).
27. Das BLV verneinte insgesamt ein spezifisches öffentliches Interesse im Sinne von Art. 6 Abs. 2 VBGÖ. Es sei weder ein aussergewöhnliches wichtiges Vorkommnis gegeben noch stünden die kontrollierten Verkaufsstellen in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung zum BLV, aus der ihr bedeutende Vorteile erwachsen würden. Auch vermöge die zusätzliche Offenlegung der verlangten Personendaten über den veröffentlichten Kontrollbericht hinaus keinen relevanten Beitrag an die Wahrung von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr zu leisten, weshalb im Verhältnis dazu weitgehende Eingriffe in die Rechte der Unternehmen nicht angemessen seien.
28. Demgegenüber führte die Antragstellerin aus, dass zahlreiche Händler Pelzprodukte auf unzulässige Weise intransparent und nicht wahrheitskonform deklarieren würden. Konsumenten würden getäuscht. Sie müssten den Deklarationen der Händler vertrauen. Es läge ein besonderes Informationsinteresse der Öffentlichkeit und ein spezifisches öffentliches Interesse vor, etwa der Schutz des guten Glaubens, das Tierwohl sowie das Interesse an einem fairen und rechtmässigen Wettbewerb.
29. Der vom BLV aktiv veröffentlichte Kontrollbericht enthält nicht die von der Antragstellerin verlangte Nennung der Verkaufsstellen. Somit tritt diese aktive Information des BLV nicht anstelle des Anspruches gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ (Art. 6 Abs. 3 BGÖ). Demzufolge beurteilt sich der Zugang zu den anonymisierten Listen einzig nach den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes. Daran ändern auch die vom BLV während des Schlichtungsverfahrens der Antragstellerin zusätzlich umfangreich zugestellten Informationen nichts.¹⁵

¹³ BBI 2003 2016.

¹⁴ BVGE 2011/52 E. 7.1.1.

¹⁵ Zur aktiven und passiven Behördeninformation vgl. Empfehlung EDÖB vom 6. September 2019: armasuisse / Aircraft Support Optimisation Study, Ziffer 17ff.



30. Die Pelzverordnung bezweckt die Einhaltung der Deklarationspflichten, während das Öffentlichkeitsgesetz Transparenz schaffen und auch den Nachvollzug und die Kontrolle der Tätigkeit der Verwaltung ermöglichen soll. An der Einhaltung einer gesetzlich vorgesehenen Deklarationspflicht sowie an der ebenfalls gesetzlich vorgesehenen Kontrolltätigkeit des BLV kommt ein allgemeines öffentliches Interesse zu. Neben diesen erheblichen allgemeinen öffentlichen Interessen an der Offenlegung der Personendaten können weitere spezifische öffentlichen Interessen nach Art. 6 Abs. 2 VBGÖ hinzukommen: Die Materie ist aufgrund der Vielzahl betroffener Bürgerinnen und Bürger sowie aufgrund politischer Vorstösse¹⁶ und von Medienberichten¹⁷ gewichtig (Art. 6 Abs. 2 Bst. a VBGÖ). Die Wahrung von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr, und damit der Schutz der Allgemeinheit vor Täuschung und Ausbeutung, ist eines der von Art. 6 Abs. 2 Bst. c VBGÖ geschützten Polizeigüter.¹⁸ Die Deklarationspflicht für Pelz und Pelzprodukte sowie die Überprüfung der Richtigkeit dieser Deklarationen dient zweifellos der Wahrung von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr. Das Argument des BLV, die Kontrolle sei nur eine Momentaufnahme, ist nicht überzeugend, da bei jeder behördlichen Kontrolltätigkeit stets eine solche gegeben ist. Vielmehr stärkt die Bekanntgabe der verlangten Informationen die Glaubwürdigkeit der Kontrolltätigkeit der Behörde. Zusammenfassend ist von einem erheblichen öffentlichen Interesse an der Nennung der Verkaufsstellen auszugehen. Gegenüberzustellen sind diesem deren private Interessen.
31. Bei der Gewichtung der jeweiligen privaten Interessen sind insbesondere die Funktion und Stellung der betroffenen Person sowie möglicher Konsequenzen der Bekanntgabe der Personendaten zu beachten und der Natur der Personendaten Rechnung zu tragen.¹⁹ Nicht jede Bekanntgabe von Personendaten führt dabei zu einer Beeinträchtigung der Privatsphäre. Geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenzen reichen nicht aus, um ein überwiegendes privates Interesse gelten zu machen. Ebenso wenig, wenn eine Beeinträchtigung der Persönlichkeit lediglich denkbar bzw. entfernt möglich erscheint.²⁰
32. Bei den Verkaufsstellen handelt es sich um Unternehmen, bei welchen die Schutzbedürftigkeit von Personendaten naturgemäss geringer ist als bei natürlichen Personen.²¹ Die verlangten Personendaten sind zudem keine schützenswerten Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSG oder Persönlichkeitsprofile nach Art. 3 Bst. d DSG, deren Geheimhaltung ein höheres Gewicht zukommt. Werden die Listen in nicht anonymisierter Form offengelegt, kann je kontrolliertes Geschäft für Produkte Folgendes festgestellt werden: Kontrolle in Ordnung (A), nicht deklariert (B), unvollständig deklariert (C), Etikette und Produkt stimmen nicht überein (D), Rückverfolgung ungenügend (E), anderer Grund (F) und falsch deklariert (G).
33. Das BLV befürchtet, beim emotional diskutierten „Pelzthema“ bestünde für die Verkaufsstellen, bei denen eine Beanstandung erfolgte, ein gewisses Risiko, das mit Protestaktionen irgendwelcher Art zu rechnen sei. Zu beachten ist, dass das Thema Pelz und Pelzdeklaration seit Jahren emotional diskutiert wird, politische Vorstösse eingereicht²² und diverse

¹⁶ So aktuell: Motion 19.4425 Importverbot für tierquälerisch erzeugte Pelzprodukte.

¹⁷ Eine Websuche mit dem Stichwort «Pelzdeklaration» liefert zahlreiche Resultate. Statt vieler zwei Beispiele: <https://www.bote.ch/nachrichten/schweiz/branche-muss-bei-pelzdeklaration-nachsitzen;art46447,1189738> und <https://www.srf.ch/news/schweiz/pelz-deklaration-am-pranger> (besucht am 10. Februar 2019).

¹⁸ Vgl. BRUNNER, Öffentlichkeit der Verwaltung und informationelle Selbstbestimmung: Von Kollisionen und Verkehrsregeln, in: Selbstbestimmung und Recht, FS für Rainer J. Schweizer, Zürich 2003, S. 52, HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 2439ff.

¹⁹ Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.3.

²⁰ Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 8.4.5.

²¹ A.a.O. E. 8.6.2.

²² Vgl. FN 17.



Medienberichte erschienen sind²³, bei welchen zum Teil auch Verkaufsstellen genannt wurden. Infolge der Offenlegung der Personendaten könnte es für einzelne Verkaufsstellen kurzfristig unangenehme Folgen haben, etwa in Form einer vorübergehend höheren Medienpräsenz oder in Form von Protestaktionen. Dies allein reicht aber nicht aus, um den Zugang zu verweigern. Vielmehr ist konkret aufzuzeigen, inwiefern mit der Nennung der Verkaufsstellen mit einer gewissen Intensität in die Privatsphäre der Unternehmen eingegriffen wird, wenn die Kontrollresultate publik würden.²⁴ Im vorliegenden Fall hat das BLV bis anhin weder ein hinreichendes privates Interesse noch eine entsprechende Beeinträchtigung der Privatsphäre der betroffenen Dritten nachgewiesen.

34. Da das BLV die Offenlegung der Personendaten nicht in Erwägung zog, hörte es die betroffenen Dritten nicht an (Art. 11 Abs. 1 BGÖ). Von der Anhörung darf gemäss Rechtsprechung unter zwei kumulativen Voraussetzungen abgesehen werden: Erstens muss die vorläufige Interessenabwägung so klar zugunsten der Veröffentlichung ausfallen, dass nicht ernsthaft damit zu rechnen ist, es gebe noch nicht erkannte private Interessen, die zu einem anderen Ergebnis führen könnten. Und zweitens muss die Durchführung des Konsultationsrechts unverhältnismässig erscheinen, namentlich weil die Anhörung mit einem „übergrossen Aufwand“ verbunden wäre.²⁵
35. Für den Beauftragten ist einerseits weder dargelegt noch ersichtlich, dass es vorliegend noch nicht erkannte private Interessen gibt, denen ein höheres Gewicht gegenüber den erheblichen öffentlichen Interessen an der Nennung der Verkaufsstellen zukommt. Andererseits erscheint ihm aufgrund der grossen Anzahl anzuhörender betroffener Drittpersonen (rund 160 kontrollierte Verkaufsstellen) eine Anhörung unverhältnismässig. Demzufolge kann nach Ansicht des Beauftragten vorliegend auf eine Anhörung der betroffenen Dritten verzichtet werden.

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

36. Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen gewährt den Zugang zu den verlangten Informationen entsprechend den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes.
37. Die Antragstellerin kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen 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 Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
39. Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).

²³ Vgl. FN 18.

²⁴ Urteil A-6755/2017 vom 23. Oktober 2017 E. 8.1.2; Urteil des BGer 1C_222/2018 vom 21. März 2019 E. 5.3.2.

²⁵ Urteil des BGer 1C_222/2018 vom 21. März 2019 E. 3.4.



40. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragstellenden anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).

41. Die Empfehlung wird eröffnet:

- Einschreiben mit Rückschein (R)
Y.

- Einschreiben mit Rückschein (R)
Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV
3003 Bern

Adrian Lobsiger

Astrid Schwegler