



Bern, 30. August 2018

Empfehlung
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes
im Schlichtungsverfahren zwischen
X
(Antragsteller)
und
Bundesamt für Statistik BFS

- I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:**
1. Der Antragsteller (Journalist) hat am 18. Mai 2018 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Bundesamt für Statistik BFS um Zugang zu einer Statistik zu den Erfolgsquoten von Studierenden an Schweizer Universitäten nach Gymnasien, an denen sie die Matur erlangten, ersucht.
 2. Mit Schreiben vom 23. Mai 2018 teilte das BFS dem Antragsteller mit, dass es ihm keine Daten übermitteln könne, welche die Identifikation einer Bildungsinstitution oder ihrer Schülerinnen und Schüler erlauben würde. Das in Art. 14 Abs. 1 des Bundesstatistikgesetzes (BStatG; SR 431.01) geregelte Statistikgeheimnis gehe dem Zugangsanspruch nach Öffentlichkeitsgesetz vor (Art. 4 Bst. a BGÖ).
 3. Am 31. Mai 2018 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein und machte geltend, es sei von grossem öffentlichem Interesse, auf noch detailliertere Zahlen als die bereits publizierte Aufschlüsselung nach Kantonen zurückgreifen zu können.
 4. Mit Schreiben vom 5. Juni 2018 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags das BFS dazu auf, die betroffenen Dokumente und bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
 5. Am 14. Juni 2018 reichte das BFS die geforderten Unterlagen ein.
 6. Am 23. August 2018 fand eine Schlichtungsverhandlung statt, in welcher sich die Parteien nicht einigen konnten.
 7. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und des BFS 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

8. Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim BFS 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).
9. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.¹ 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

10. 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.²
11. Der Antragsteller verlangte eine nach einzelnen Gymnasien aufgeschlüsselte Statistik über die Erfolgsquoten an Universitäten über einen möglichst langen Zeitraum. Da bei einer solchen Auflistung die einzelnen Bildungsinstitutionen identifizierbar wären, ist strittig, ob in diesem konkreten Fall – wie vom BFS vorgebracht – das Statistikgeheimnis (Art. 14 Abs. 1 BStatG) als Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ dem Öffentlichkeitsgesetz vorgeht.
12. Art. 14 Abs. 1 BStatG besagt, 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“*.³ 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*

¹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 2024.

² GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

³ Botschaft zum Bundesstatistikgesetz, BBl 1992 I 426.



*oder Bekanntgabe für Verwaltungs-, Kontroll-, fiskalische oder Aufsichtshandlungen, die auf einzelne Personen, Unternehmen oder Betriebe Bezug nehmen, vollständig aus.*⁴

13. Das Bundesgericht hat sich bereits mit dem Statistikgeheimnis im Zusammenhang mit dem Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss Öffentlichkeitsgesetz befasst. Im zu beurteilenden Fall hat das Bundesgericht das Statistikgeheimnis nicht als Vorbehalt im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ qualifiziert, da die verlangten Daten (die 40 umsatzstärksten Kreditoren des Finanzdepartements) ursprünglich nicht zu statistischen Zwecken erhoben wurden, sondern bereits beim Bezug der konkreten Leistung angefallen sind und erst nachträglich für statistische Zwecke weiterverwendet wurden.⁵ Entscheidend ist folglich, ob die Daten rein zu statistischen Zwecken erhoben wurden oder ob sie ursprünglich einem anderen Zweck dienten und erst nachträglich für eine Statistik weiterverwendet wurden.
14. Soweit für den Beauftragten erkennbar, wurden die verlangten Daten vom BFS ausschliesslich zu statistischen Zwecken erhoben. Da die vom Antragsteller ausdrücklich gewünschte Aufschlüsselung zudem Rückschlüsse auf die einzelnen Bildungsinstitutionen zulassen würde, gelangt vorliegend nach Ansicht des Beauftragten das Statistikgeheimnis zur Anwendung und geht dem Zugangsanspruch nach Öffentlichkeitsgesetz als Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ vor.

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

15. Das Bundesamt für Statistik hält mangels Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes an seiner Zugangsverweigerung fest.
16. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Bundesamt für Statistik den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
17. Das Bundesamt für Statistik erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
18. Das Bundesamt für Statistik erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
19. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
20. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
 - X

⁴ BBl 1992 I 398 f.

⁵ Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.3 f.



- Einschreiben mit Rückschein (R)
Bundesamt für Statistik
Espace de l'Europe 10
2010 Neuchâtel

Reto Ammann