



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EDÖB

Bern, 10. Februar 2014

Empfehlung

gemäss Art. 14 des
Bundesgesetzes über das
Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung

zum Schlichtungsantrag von

X
(Antragstellerin)

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Die Antragstellerin (freischaffende Journalistin) bat am 4. Juni 2012 das Bundesamt für Landwirtschaft BLW wie folgt um Einsicht: „Bundesamt für Landwirtschaft – Die Branchenorganisation Milch, die BO Milch muss gemäss Verordnung^[1] über die Branchen- und Produzentenorganisationen die Durchführung der auf Nichtmitglieder ausgedehnten Massnahmen kontrollieren bzw. wenn die Betroffenen diese nicht ausführen, verfügen. Die BO ist verpflichtet, dem BLW jährlich über die Umsetzung der Massnahmen Bericht zu erstatten. Ich verlange Einsicht in diesen Bericht, denn die Umsetzung allgemeinverbindlicher Massnahmen (Standardvertrag, Marktentlastungsabgabe) ist von grossem öffentlichen Interesse und es bestehen Zweifel an deren konkreten Umsetzung.“ Gleichzeitig ersuchte die Antragstellerin das BLW um einen Gebührenverzicht.
2. Gleichentags teilte das BLW der Antragstellerin mit, dass der verlangte Bericht „Selbsthilfemaßnahmen BO Milch“ diverse Personendaten enthalte. Diese müssten einerseits anonymisiert werden, anderseits seien darin auch nicht anonymisierbare Personendaten enthalten, was eine Anhörung erforderlich mache. Zudem kündigte das BLW die Erhebung von Gebühren an, da die Bearbeitung des Zugangsgesuches mehr als einen geringen Aufwand

¹ Verordnung über die Ausdehnung der Selbsthilfemaßnahmen von Branchen- und Produzentenorganisationen vom 30. Oktober 2002 (Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisationen, VBPO; SR 919.117.729).



erfordere. Bei einem Stundenansatz von Fr. 100.-- seien mit voraussichtlichen Gebühren in der Höhe von mindestens Fr. 300.-- zu rechnen, zuzüglich Materialkosten und Porti. Das BLW bat die Antragstellerin, gemäss Art. 16 Abs. 2 BGÖ zu bestätigen, ob sie trotz der voraussichtlichen Gebühren am Gesuch festhalte wolle.

3. Gleichentags teilte die Antragsstellerin dem BLW mit, dass sie am Gesuch trotz der entstehenden Kosten festhalte.
4. Daraufhin orientierte das BLW sie mit E-Mail vom 7. Juni 2012, dass es die Anhörung der BO Milch vornehmen und dieser eine Frist von 10 Tagen zur Stellungnahme einräumen werde. Nach der Anhörung werde es die BO Milch über ihre definitive Stellungnahme zum Gesuch informieren. Diese habe dann die Möglichkeit einen Schlichtungsantrag zu stellen.
5. Das BLW gewährte nach der durchgeföhrten Anhörung am 17. Juli 2012 der Antragstellerin teilweise den Zugang zum „Bericht zu Selbsthilfemassnahmen der BO Milch“ vom 18. April 2012 (BWL Nr. 070013-070020) und sandte diesen, teilweise anonymisiert, zusammen mit der Rechnung in der Höhe von Fr. 310.--, zu.
6. Gleichentags teilte die Antragstellerin per E-Mail dem BLW mit, dass ihr nur ein fragmentarischer Bericht zugestellt worden sei. Es würden sämtliche Beilagen fehlen, die ihrer Ansicht nach als integraler Bestandteil zum zugestellten Bericht gehören würden. Ohne diese Beilagen habe dieser wenig Aussagekraft. Die Antragstellerin verlangte wie folgt Einsicht zu folgenden Beilagen:
 - „Beilage 4: Übersicht über Marktentlastungsfonds BO Milch ab Mai 2011 (Stand 25.01.2012)
 - Beilage 6: Eingänge/Ausgänge Fonds Marktentlastung
 - Beilage 7: Exportdokumente, Mai – September 2011
 - Beilage 8: Präsentation des Geschäftsführers der BO-Milch
 - Beilage 9: Vergleich mit den klagenden Parteien vom 24. August 2011
 - Beilage 10: Schussbericht der Ombudsstelle.“
7. Die Antragstellerin ergänzte mit E-Mail vom 19. Juli 2012, dass zwar ihrem früheren „Akteneinsichtsgesuch“ zum „Bericht über die Selbsthilfemassnahmen der BO-Milch“ entsprochen worden sei, sie aber die Beilagen dieses Berichts nicht erhalten habe, obwohl diese integrale Bestandteile des zugestellten Berichts seien. Zudem habe sie festgestellt, dass das Finanzinspektorat des BLW die Umsetzung der Marktentlastungsmassnahmen als unabhängige Kontrollstelle überprüfen müsse und dieser Kontrollbericht auch nicht beigelegt worden sei. Deshalb ersuche sie auch noch um Einsicht „in den Bericht des Finanzinspektors zur Kontrolle der Umsetzung der Marktentlastungsmassnahmen der BO-Milch“, sowie „in die anderen Beilagen“, die unzweifelhaft als integrale Bestandteile des bereits zugestellten „Berichtes zu Selbsthilfemassnahmen der BO Milch“ zu betrachten seien.
8. Das BLW nahm den Brief der Antragstellerin vom 17. Juli 2012 (Ziffer 6) als neues Zugangsgesuch entgegen und teilte ihr am 20. Juli 2012 mit, dass bezüglich der neu verlangten Dokumente (Beilagen 4, 6, 7, 8 und 10, siehe Ziffer 6) Anhörungen erforderlich seien. Ausserdem kündigte das BLW der Antragstellerin je Dokument die voraussichtlichen Gebühren in der Höhe von insgesamt mindestens Fr. 4'000.--, zuzüglich Materialkosten und Porti, an und forderte sie auf zu bestätigen, dass sie trotz der diesbezüglichen Gebühren am Zugangsgesuch festhalte wolle. Den Zugang zur Beilage 9 verweigerte das BLW gestützt auf Art. 7 Ab. 1 Bst. h BGÖ. Den Bericht des Finanzinspektors zur Kontrolle der Marktentlastungsmassnahmen der BO-Milch erwähnte das BLW in dieser Stellungnahme nicht, die mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen war.



9. Zwischen dem BLW und der Antragstellerin fanden am 20. und 21. Juli 2012 erneute Briefwechsel statt. Dabei ersuchte die Antragstellerin am 20. Juli 2012 nochmals um Zugang zum „Bericht des BLW-Finanzinspektoretes zur Kontrolle der Umsetzung der Marktentlastungsmassnahmen der BO-Milch“. Sie erklärte, dass der Bericht wie auch die anderen Beilagen sachlich zu ihrem Gesuch vom 4. Juni 2012 gehören würden.
10. In der Folge reichte die Antragstellerin am 23. Juli 2012 beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) einen Schlichtungsantrag ein und stellte folgende Dokumente zu:
 - Anonymisierter Bericht über die Selbsthilfemassnahmen der BO Milch vom 18. April 2012,
 - Das E-Mail des BLW vom 20. Juli 2012 (mit Briefkopf des E-Mails der Antragstellerin vom 17. Juli 2012, ohne Inhalt).
11. Sie teilte dem Beauftragten mit, dass sie den anonymisierten Bericht über die Selbsthilfemassnahmen der BO Milch zugestellt erhalten habe, jedoch ohne Beilagen. Sie habe am 19. Juli 2012 erneut einen Antrag auf die fehlenden Beilagen gestellt. Das BLW habe ihr mitgeteilt, dass diese Beilagen auch der Anhörung bedürften. Die Antragsstellerin bat den Beauftragten zu prüfen,
 - „ob sich diese Praxis noch mit dem BGÖ und der dazugehörigen Verordnung vereinbaren lässt. Ich bin der Meinung, man hätte von Anfang an darauf aufmerksam machen müssen, dass das BLW mir zwar das Berichtsschreiben, nicht jedoch die Beilagen aushändigen will. [...]. Ich hätte meiner Meinung nach von Anfang an darüber informiert werden müssen, dass der komplette Bericht, inclusive Beilagen ein x-faches dessen kostet, was mir an Gebühren in Aussicht gestellt wurde (300 Fr.).“
 - ob die für das Dokument „Schlussbericht der Ombudsstelle“ veranschlagten Gebühren überhaupt realistisch sind.
12. Am 25. Juli 2012 bestätigte der Beauftragte der Antragstellerin den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte am gleichen Tag vom BLW die Einreichung der von der Antragstellerin verlangten Dokumente sowie einer ausführlichen und detailliert begründeten Stellungnahme.
13. Am 26. Juli 2012 nahm das BLW gegenüber der Antragstellerin Stellung betreffend der Zugänglichkeit des Kontrollberichtes des Finanzinspektoretes (BLW Nr. 240089 ff.). Es teilte ihr mit, dass die bisher drei existierenden Dokumente eine Vielzahl von Personendaten und Geschäftsdaten Dritter enthalte. Das Finanzinspektorat habe zugesichert, dass es die Ergebnisse der Kontrollen, die es im Auftrag der BO Milch vornehme, geheim halte, weshalb es den Zugang nach Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ verweigere. Diese Stellungnahme versah das BLW mit einer Rechtsmittelbelehrung.
14. Der Beauftragte stellt fest, dass bezüglich der Stellungnahme des BLW vom 25. Juli 2012 die Antragstellerin keinen Schlichtungsantrag eingereicht hat.
15. Am 27. Juli 2012 ersuchte das BLW um eine Fristverlängerung bis zum 15. August 2012. Nach genehmigter Fristverlängerung reichte es dem Beauftragten mit Schreiben vom 14. August 2012 eine Stellungnahme sowie die entsprechenden Dokumente ein.
16. 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

17. Gemäss Art. 13 BGÖ kann eine Person einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten einreichen, wenn die Behörde den Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränkt, aufschiebt oder verweigert, oder wenn die Behörde innert der vom Gesetz vorgeschriebenen Frist keine Stellungnahme abgibt.
18. Der Beauftragte wird nicht von Amtes wegen, sondern nur auf Grund eines schriftlichen Schlichtungsantrags tätig.² Berechtigt, einen Schlichtungsantrag einzureichen, ist jede Person, die an einem Gesuchsverfahren um Zugang zu amtlichen Dokumenten teilgenommen hat. Für den Schlichtungsantrag genügt einfache Schriftlichkeit. Aus dem Begehrten muss hervorgehen, dass sich der Beauftragte mit der Sache befassen soll. Der Schlichtungsantrag muss innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde schriftlich eingereicht werden.
19. Die Antragstellerin hat am 4. Juni 2012 und am 17. Juli 2012 ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim Bundesamt für Landwirtschaft BLW eingereicht und eine ablehnende Antwort erhalten. Als Teilnehmerin an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren ist sie zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt, zumal Konstellationen vorliegen, die einer Zugangsverweigerung gleichkommen können.³ Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht.
20. Das Schlichtungsverfahren kann auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten stattfinden. Die Festlegung des Verfahrens im Detail obliegt alleine dem Beauftragten.⁴
21. Kommt keine Einigung zu Stande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

B. Materielle Erwägungen

22. 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

² BBI 2003 2023.

³ Vgl. dazu Bundesamt für Justiz und Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 5. Juli 2013, Ziff. 8.2.7; EDÖB Empfehlung vom 30. Januar 2014, BLW/Stellungnahme Ämterkonsultationen, Gebühren und Versandkosten, Ziff. 27 ff.

⁴ BBI 2003 2024.



Vorschläge im Rahmen des Schlichtungsverfahrens machen (Art. 12 Abs. 2 VBGÖ) oder gegebenenfalls eine entsprechende Empfehlung erlassen (Art. 14 BGÖ).⁵

23. Die Antragstellerin bat den Beauftragten zu prüfen, ob die Praxis des BLW sich mit der Öffentlichkeitsgesetzgebung vereinbaren lasse. Sie ist der Meinung, dass das BLW verpflichtet gewesen sei, sie von Anfang an darauf aufmerksam zu machen, dass es ihr zwar den „Bericht über die Selbsthilfemassnahmen der BO Milch“, nicht jedoch die darin enthaltenen Beilagen aushändigen wolle.
24. Strittig ist, ob die Dokumente, welche im teilweise anonymisierten Bericht über die Selbsthilfemassnahmen der BO Milch vom 18. April 2012 aufgelistet sind und auf welche auch Bezug genommen wird, ebenfalls Gegenstand des Zugangsgesuches vom 4. Juni 2012 sind. Fraglich ist folglich, ob das BLW die Antragstellerin zu Beginn über diese im verlangten Bericht aufgelisteten Dokumente hätte informieren müssen. Falls eine solche Informationspflicht bestanden hätte, kann auch von einer Zugangsverweigerung im Sinne von Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ ausgegangen werden. Demzufolge ist zu prüfen, ob die im Bericht erwähnten Beilagen ebenso Gegenstand des Zugangsgesuches vom 4. Juni 2012 sind.
25. Der Gegenstand eines Zugangsgesuchsverfahrens hängt nicht unwesentlich davon ab, wie die gesuchstellende Person ihr Gesuch formuliert. Nach Art. 10 Abs. 3 BGÖ muss ein Zugangsgesuch *hinreichend genau formuliert* sein.⁶ Es muss zumindest jene Angaben enthalten, die es der Behörde ermöglichen, das verlangte Dokument zu identifizieren. Sie kann von der gesuchstellenden Person eine Präzisierung verlangen (Art. 7 Abs. 3 VBGÖ), es sei denn, sie findet ein Dokument ohne grosse Schwierigkeiten.⁷ Der Genauigkeitsgrad, der verlangt werden kann, hängt namentlich von den Mitteln ab, die den Gesuchstellenden für die Ausformulierung ihres Gesuchs zur Verfügung stehen, z.B. Informationen über die Aufgabenbereiche, Dossiers und Geschäfte, welche die Behörde im Internet publiziert hat. Die Behörde ist verpflichtet, den Gesuchstellenden Auskunft über die verfügbaren amtlichen Dokumente zu geben und sie bei ihrem Vorgehen zu unterstützen (Art. 3 Abs. 1 VBGÖ). Dies gilt insbesondere dann, wenn die Behörde nur wenige Angaben über verfügbare amtliche Dokumente allgemein zugänglich gemacht hat.⁸ Dies bedeutet, dass die Behörde Gesuchstellenden *in angemessenem Rahmen* dabei behilflich sein muss, ihr Gesuch klar zu formulieren, das gewünschte Dokument zu ermitteln und nötigenfalls die Behörde zu bestimmen, die für die Bearbeitung des Gesuchs zuständig ist.⁹ Zum einen verpflichtet das Öffentlichkeitsgesetz die Behörden indessen nicht, für die Gesuchstellenden zu einem bestimmten Thema detaillierte Dokumentationen zusammenzutragen. Zum anderen ist ein Gesuch, das durch seinen allgemeinen Charakter die Verwaltung zwingt, längere Nachforschungen zu betreiben, nicht an sich schon missbräuchlich.¹⁰ Die zuständige Behörde verfügt jedoch bezüglich der Unterstützung der Gesuchstellenden über einen gewissen *Ermessensspielraum*. Eine angemessene Information der Gesuchstellenden über verfügbare Dokumente ist auch im Interesse der Behörde. Damit kann ihr Aufwand bei der Gesuchsbearbeitung vermindert und die Suche nach Dokumenten minimiert werden. Den Gesuchstellenden ihrerseits kann die Tragweite ihres Gesuches klar werden.¹¹ Aufgrund der

⁵ CHRISTINE GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli's Handkommentar zum BGÖ, Art. 13, RZ 8.

⁶ Bundesamt für Justiz, Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung – Erläuterungen vom 24. Mai 2006, S. 9.

⁷ ISBELLE HÄNER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli's Handkommentar zum BGÖ, Art. 10, RZ 35.

⁸ Bundesamt für Justiz und Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 5. Juli 2013, Ziff. 6.2.1

⁹ Bundesamt für Justiz, Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung – Erläuterungen vom 24. Mai 2006, S. 4.

¹⁰ BBI 2003 2020.

¹¹ Bundesamt für Justiz, Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung – Erläuterungen vom 24. Mai 2006, S. 4.



unbestimmten Gesetzesnormen in Art. 10 Abs. 3 BGÖ i.V.m. Art. 7 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 1 VBGÖ ist allerdings einerseits nicht immer klar, wann von ein präzises Gesuch ausgegangen werden kann, und andererseits ob eine Informations- und Unterstützungs pflicht der Behörden besteht. Diese Unsicherheiten führen in der Praxis zu Schwierigkeiten. Die Präzisierungspflicht einerseits und die Informations- und Unterstützungs pflicht andererseits sind jeweils eine Seite derselben Medaille. Allerdings ist die Unterstützung der gesuchstellenden Person durch die Behörde, gerade wegen dem *Ungleichgewicht bezüglich der Information und des Wissens um die vorhandenen amtlichen Dokumente* unabdingbar. Die gesuchstellende Person kann ihr Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten nur dann geltend machen, wenn sie über die dafür notwendigen Informationen verfügt. Allerdings darf sie ihrerseits nicht zweckwidrig von ihren Zugangsrecht nach Art. 6 Abs. 1 BGÖ Gebrauch machen.¹² Daher sind Behörden und gesuchstellende Personen gefordert, zusammen im Verfahren auf Zugang zu amtlichen Dokumenten einen Weg zu finden, der für beide Beteiligten möglichst ressourceschonend und informell ist.

26. Die Antragstellerin verlangte in ihrem Zugangsgesuch vom 4. Juni 2012 den Zugang zu amtlichen Dokumenten wie folgt: „Ich verlange Einsicht in diesen Bericht, denn die Umsetzung allgemeinverbindlicher Massnahmen (Standardvertrag, Marktentlastungsabgabe) ist von grossem öffentlichen Interesse und es bestehen keine Zweifel an deren konkreten Umsetzung.“ Das BLW antworte ihr gleichentags wie folgt: „Der Bericht zu Selbsthilfemassnahmen der BO Milch enthält diverse Personendaten [...].“ In der Folge tauschten sich die Antragstellerin und das BLW bis zur teilweisen Zugangsgewährung des erwähnten Berichts lediglich betreffend die Kosten aus. Das BLW konnte das verlangte Dokument rasch identifizieren, hat es doch noch am selben Tag der Antragstellerin mitgeteilt, dass der Bericht zu Selbsthilfemassnahmen der BO Milch Personendaten enthalte. Insofern kann grundsätzlich von einem präzis formulierten Gesuch ausgegangen werden.¹³ Fraglich ist, ob dennoch eine Informationspflicht der Behörde zu bejahen ist. Im konkreten Fall wusste nur das BLW, dass der fragliche Bericht sich auf weitere Dokumente stützt. Diese Information war für die gesuchstellende Person nicht zugänglich. Es bestand daher ein Ungleichgewicht zu Gunsten der Behörde. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Dokumente und Beilagen eine Einheit bilden. Dies gilt insbesondere gerade dann, wenn diese Dokumente die Basis für ein anderes Dokument bilden und zudem in dieser Einheit aufsichtrechtlichen Zwecken dienen. Zwar kann aufgrund des konkreten Falles nicht argumentiert werden, das BLW hätte das Vorhandensein von Dokumenten verschwiegen.¹⁴ Schliesslich konnte die Antragstellerin in der Folge aufgrund des zugestellten Berichts und der erhaltenen Informationen ein neues Zugangsgesuch stellen. Dieses hat das BLW umgehend, mit einer Ausnahme, als neues Zugangsgesuch entgegengenommen. Im Bezug auf die Stellungnahme zum „Bericht des Finanzinspektorates zur Kontrolle der Marktentlastungsmassnahmen der BO-Milch“ musste sich die Antragstellerin allerdings erneut an das BLW wenden (Ziffer 8 und 13). Wird jedoch die Zeitachse betrachtet, in welchem sich die Zugangsgesuchsverfahren bewegt haben, nämlich zwischen dem ersten Zugangsgesuch vom 4. Juni 2012, dem zweiten Zugangsgesuch vom 19. Juli 2012, der Stellungnahme des Amtes vom 20. Juli 2012 bzw. 25. Juli 2012 kann jedoch konkret nicht von einer erheblichen Verzögerung ausgegangen werden. Letztendlich ist der Gesuchstellerin kein unwiederbringlicher Nachteil entstanden. Dennoch muss festgehalten werden, dass sich das Zugangsgesuchsverfahren bei derartigen Konstellationen für alle Beteiligten ressourceschonender und effizienter ausgewirkt hätte, wenn das BLW gleich zu Beginn die

¹² ISABELLE HÄNER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli's Handkommentar zum BGÖ, Art. 10, RZ 11 f.

¹³ ISABELLE HÄNER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli's Handkommentar zum BGÖ, Art. 10, RZ 10.

¹⁴ ISABELLE HÄNER, a.a.O.



Antragstellerin über die vorhandenen Dokumente informiert hätte. Die Gesuchstellerin konnte – mangels Wissen um die tatsächlich vorhandenen Dokumente – nicht entscheiden, ob sie nur den Zugang zum Bericht, den Zugang zum Bericht und den Beilagen oder lediglich den Zugang zu allen oder einzelnen Beilagen wünscht. Da das Zugangsverfahren auch ein informelles Verfahren ist und der Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes auch und insbesondere die Stärkung des Vertrauens in die Behörden beinhaltet, hätte ein direktes Gespräch zielführend und vertrauensbildend wirken können.

27. *Nach Ansicht des Beauftragten hätte das BLW die Antragstellerin bei der Bearbeitung des Zugangsgesuches vom 4. Juni 2012 über alle vorhandenen Dokumente informieren sollen, insbesondere als der konkret verlangte Bericht und die darin aufgelisteten Beilagen eine Einheit bilden (Art. 10 i. V.m. Art. 3 Abs. 1 VBGÖ). Da jedoch die Antragstellerin schliesslich die notwendige Information erhalten hat und sie aufgrund dessen ein neues Zugangsgesuch stellen konnte, resultierte für sie kein unwiederbringlicher Nachteil und keine wesentliche Beeinträchtigung ihres Zugangsrechtes. Es liegt daher keine Zugangsverweigerung im Sinne von Art. 13 Abs. 1 Bst.a BGÖ vor.*
28. Weiter bat die Antragstellerin den Beauftragten zu prüfen, ob die vom BLW für den Zugang zum Dokument „Schlussbericht der Ombudsstelle“ (Beilage 10) vorgeschlagenen Gebühren überhaupt realistisch seien und beantragte schliesslich den gebührenfreien Zugang.
29. Daher bleibt zu prüfen, ob die Gebühreninformation des BLW nach Art. 16 Abs. 1 VBGÖ in Bezug auf den Zugang zum „Schlussbericht der Ombudsstelle“ unverhältnismässig ist. Dieses Dokument bildet Gegenstand des zweiten Zugangsgesuches vom 19. Juli 2012. Dazu nahm das BLW mit E-Mail vom 20. Juli 2012 Stellung. Es teilte der Antragsstellerin mit, dass das Dokument aus sieben Seiten bestehe und sowohl anonymisierbare als auch nicht anonymisierbare Personendaten enthalte. Die nicht anonymisierbaren Personendaten seien Angaben, die sich auf drei Personen beziehen würden, die gemäss Art. 11 BGÖ anzuhören seien. Das BLW informierte, dass es für die Bearbeitung dieses Zugangsgesuches mit einem Aufwand von 21 Stunden à Fr. 100.-- rechne, zuzüglich Materialkosten und Porti.
30. Im vorliegenden Fall kann hierfür grundsätzlich kein Schlichtungsantrag gestellt werden: Das Verfahren befindet sich noch im Stadium der Gebührenankündigung (Art. 16 Abs. 2 BGÖ), da das BLW noch keine abschliessende Stellungnahme zum Zugangsgesuch i. S. v. Art. 12 BGÖ abgegeben hat (zur diesbezüglichen Praxis des BLW siehe Ziffer 35). Ausnahmsweise kann jedoch ein Schlichtungsantrag gestellt werden, wenn ein exzessiver Gebührenbetrag angekündigt wurde.¹⁵
31. Das fragliche Dokument umfasst lediglich sieben Seiten, wovon je eine Seite Deck- und Schlussblatt sind. Anzuhören wären, falls überhaupt notwendig, lediglich drei Personen (nach Angaben des BLW in seiner Stellungnahme vom 14. August 2012 die BO-Milch sowie zwei weitere Personen).¹⁶ Bei diesem Bericht handelt es sich um die Beilage 10 zum bereits der Antragsstellerin zugestellten Bericht der BO Milch (Ziffer 5). Die BO-Milch kontrolliert als Branchenorganisation die Durchführung von Massnahmen gemäss der Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisationen.¹⁷ Sie erstattet dem Eidg. Department für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF jährlich Bericht über die Durchführung und die Wirkung der Massnahmen.¹⁸ Als verfügberechtigtes Organ nimmt sie öffentliche Aufgaben für das BLW

¹⁵ Vgl. dazu EDÖB Empfehlung vom 8. Juli 2013, BLW/Auszug aus dem Dokumentenmanagementsystem, Ziff. 24.

¹⁶ Eingehend zur Frage der Anhörungspflicht vgl. EDÖB Empfehlung vom 7. August 2013, BLW/Empfängerlisten Verkäusungs- und Siloverzichtszulage, Ziff. 47 ff.

¹⁷ Vgl. FN 1.

¹⁸ Art. 13 VBPO, vgl. FN 1.



wahr.¹⁹ Es ist daher davon auszugehen, dass das BLW als Aufsichtsbehörde sich mit diesem Bericht bereits eingehend befasst haben muss.²⁰ Demzufolge sind nach Ansicht des Beauftragten die angekündigten Gebühren in der Höhe von 21 Std. à Fr. 100.--, d.h. Fr. 2'100.-- für die Bearbeitung des fraglichen Berichtes, der 5 1/5 Seiten umfasst, nicht nachvollziehbar, auch nicht, wenn darin der Aufwand für eine allfällige Anhörung von drei Personen bereits einberechnet ist. Es kann daher von einer exzessiven Gebührenvorabinformation ausgegangen werden.

32. Nach Ansicht des Beauftragten kann vorliegend aufgrund des Umfangs und der Tatsache, dass es sich letztlich um einen Bericht an die Aufsichtsbehörde handelt, von einem Gesuch mit geringem Aufwand nach Art. 17 Abs. 2 BGÖ ausgegangen werden. Deshalb darf das BLW hierfür keine Gebühren, keine Materialkosten und keine Versandkosten in Rechnung stellen.²¹
33. Betreffend die Anonymisierung von Personendaten, eine allfällige Anhörungspflicht sowie auf die Verrechnung von Anhörungen verweist der Beauftragte auf seine Praxis und die Rechtsprechung.²²
34. *Das Bundesamt für Landwirtschaft führt das entsprechende Zugangsgesuchsverfahren zum Schlussbericht der Ombudsstelle (Beilage 10) weiter und beendet das Verfahren mit einer Stellungnahme nach Art. 12 BGÖ.*
35. An dieser Stelle muss der Beauftragte explizit festhalten, dass sich beim BLW eine Praxis etabliert hat, die geeignet erscheint, die Bearbeitung von Zugangsgesuchen zu blockieren. Der Beauftragte musste sich in der einen oder andern Form damit bereits mehrmals befassen.²³ Die Vorankündigung der Gebühren gemäss Art. 16 Abs. 1 BGÖ entspricht den gesetzlichen Vorgaben. Allerdings entspricht es nicht der Öffentlichkeitsgesetzgebung, von den gesuchstellenden Personen eine explizite Bestätigung der Kostenübernahme betreffend die anfallenden Gebühren zu verlangen (vgl. dazu Stellungnahme des BLW an den Beauftragten vom 14. August 2012, S. 3 zu Aktennr. 3). Es sei daran erinnert, dass die Bestätigung des Zugangsgesuches im Sinne von Art. 16 Abs. 2 VBGÖ keinesfalls eine Bestätigung betreffend die Gebühren ist. *Die einzige Rechtsfolge der Bestätigung nach Art. 16 Abs. 2 BGÖ ist lediglich das Einverständnis der Gesuchstellenden dafür, dass das Zugangsgesuch weiterbearbeitet wird.* Die Antragstellerin behält auch im Falle des Einverständnisses weiterhin das Recht, die Höhe der Gebühren zu bestreiten.²⁴ Um Missverständnisse und eine abschreckende Wirkung zu vermeiden, empfiehlt der Beauftragte den BLW bei der Information der voraussichtlichen Kosten nach Art. 16 Abs. 1 BGÖ die Gesuchstellenden betreffend die Rechtswirkung der Gesuchbestätigung zu informieren und das Zugangsgesuch materiell gemäss Art. 12 BGÖ abzuschliessen.

¹⁹ Art. 12 VBPO, vgl. FN 1.

²⁰ Vgl. dazu auch EDÖB Empfehlung vom 12. November 2012, EFK/Prüfbericht Immobilien, Ziff. 56.

²¹ Vgl. dazu auch eingehend EDÖB Empfehlung vom 30. Januar 2014, BLW/Gebühren, Ziff. 55 ff.

²² Vgl. EDÖB Empfehlung vom 30. Januar 2014 BLW/Stellungnahme Ämterkonsultation, Gebühren und Versandkosten, Ziff. 39 ff.; EDÖB Empfehlung vom 15. Oktober 2013, BGE/Erdbebensicherheit WKW Mühleberg, Ziff. 34 ff.; EDÖB Empfehlung vom 18. September 2013, SECO/Direktionsprotokolle und Unterlagen, FN 20; EDÖB Empfehlung vom 8. Juli 2013, BLW/Auszüge aus dem Dokumentenverwaltungssystem, Ziff. 23 ff, Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-2434 vom 9. Dezember 2013, E. 9 f.

²³ Vgl. EDÖB Empfehlung vom 8. Juli 2013, BLW/Auszüge aus dem Dokumentenverwaltungssystem, Ziff. 25, EDÖB Empfehlung vom 7. August 2013, BLW/Empfängerliste Verkäusungs- und Siloverzichtszulage, Ziff. 48.

²⁴ Vgl. dazu Bundesamt für Justiz und Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 5. Juli 2013, Ziff. 8.2.7; EDÖB Empfehlung vom 8. Juli 2013, BLW/ Auszug aus dem Dokumentenmanagementsystem, Ziff. 23 ff. m.w.H.



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

36. Das Bundesamt für Landwirtschaft BLW führt das das Zugangsgesuchsverfahren betreffend den „Schlussbericht der Ombudsstelle“ (Beilage 10) weiter und beendet das Verfahren mit einer Stellungnahme nach Art. 12 BGÖ.
37. Das Bundesamt für Landwirtschaft BLW verrechnet für die Bearbeitung des Zugangsgesuches betreffend das Dokument „Schlussbericht der Ombudsstelle“ (Beilage 10) keine Gebühren, keine Material- und Versandkosten.
38. Das Bundesamt für Landwirtschaft BLW erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), wenn es mit den Empfehlung von Ziffer 36 und 38 nicht einverstanden ist.
39. Das Bundesamt für Landwirtschaft BLW erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
40. Die Antragstellerin kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Bundesamt für Landwirtschaft den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
41. Gegen die Verfügung kann die Antragstellerin beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGÖ).
42. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragstellerin anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
43. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - X
 - Bundesamt für Landwirtschaft BLW
3003 Bern

Hanspeter Thür