



Bern, 20. Mai 2016

**Empfehlung
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes**

im Schlichtungsverfahren zwischen

**X
(Antragstellerin)**

und

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV

und

**Y
(Zugangsgesuchstellerin)**

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Die Zugangsgesuchstellerin (Unternehmen) hat am 10. Juni 2015 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV um Zugang zu Dokumenten betreffend das Zulassungsverfahren von zwei Produkten der Antragstellerin (Unternehmen) ersucht. Die Produkte pflanzlicher sowie tierischer Herkunft wurden im Rahmen des Zulassungsverfahrens nach dem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG, SR 817.0) sowie der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV, SR 817.02) darauf hin überprüft, ob sie als Lebensmittel in Verkehr gebracht werden dürfen.
2. Am 24. Juni 2015 informierte das BLV die Antragstellerin als betroffene Dritte im Rahmen der Anhörung nach Art. 11 BGÖ per Schreiben über den Eingang des Zugangsgesuchs sowie die Absicht, den Zugang zu den betreffenden Dokumenten zu gewähren. Das BLV gab der Antragstellerin die Möglichkeit, bis zum 6. Juli 2015 eine Stellungnahme einzureichen. Ebenfalls informierte das BLV gleichentags per E-Mail die Zugangsgesuchstellerin über die Anhörung der betroffenen Dritten und den Aufschub des Zugangs.
3. Mit Schreiben vom 6. Juli 2015 nahm die Antragstellerin zu den betroffenen Dokumenten Stellung. Sie erklärte, dass der Zugang vollständig zu verweigern sei. Die Unterlagen seien im Zusammenwirken mit ihren Lieferanten und Vorlieferanten mit grossem Aufwand erarbeitet worden. Diese enthielten diverse vertrauliche Daten, welche gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ als Geschäfts- bzw. Fabrikationsgeheimnisse zu qualifizieren seien. Weiter wies sie darauf hin, dass auch äusserst sensitive Unterlagen von Zulieferern betroffen seien, und führte Folgendes an: *„Letztere wollten ihre Informationen rund um die Produktzulassung aus Vertraulichkeitsgründen nur den zuständigen Behörden (Schweigepflicht) direkt mitteilen, ohne*



dass selbst die Antragstellerin etwas davon erfährt. In diesen Fällen könnte, je nach Konstellation, darüber hinaus gar ein Fall von Art. 7 Abs. 1 lit. h BGÖ vorliegen, wenn die Behörde entsprechende Zusicherungen abgegeben hat.“

4. Am 22. Juli 2015 informierte das BLV die Antragstellerin darüber, dass das BLV beabsichtige, gestützt auf Art. 9 BGÖ (Schutz von Personendaten), Art. 7 Abs.1 Bst. g BGÖ (Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis) und Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ (Zusicherung der Vertraulichkeit durch Behörden) nur noch einen teilweisen Zugang zu gewähren.
5. Mit Schreiben vom 11. August 2015 reichte die Antragstellerin beim Beauftragten einen Schlichtungsantrag ein, da sie mit der beabsichtigten teilweisen Zugangsgewährung des BLV nicht einverstanden war, und verlangte eine vollständige Zugangsverweigerung.
6. Am 13. August 2015 bestätigte der Beauftragte gegenüber der Antragstellerin den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags das BLV per E-Mail dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie eine ausführliche und detailliert begründete Stellungnahme einzureichen.
7. Per E-Mail ersuchte das BLV am 24. August 2015 den Beauftragten um eine Fristerstreckung bis zum 31. August 2015, welche gleichentags genehmigt wurde.
8. Am 31. August 2015 reichte das BLV die betroffenen Dokumente und eine Stellungnahme ein. Es beabsichtigte nach wie vor, gestützt auf Art. 9 BGÖ, Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ sowie Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ einen teilweisen Zugang zu gewähren und legte dem Beauftragten einen Schwärzungsvorschlag vor.
9. Per E-Mail vom 4. November 2015 bat der Beauftragte das BLV, zu vereinzelt Punkten des Dossiers genauere Abklärungen zu treffen und seine Stellungnahme mit diesen zu ergänzen. Das BLV sollte diverse Verfahrensschemen sowie Tabellen auf ihre Schutzwürdigkeit nach Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ hin überprüfen. Der Beauftragte wollte wissen, ob es sich bei diesen Informationen um Allgemeinwissen oder leicht zugängliche Informationen handelt, welche ebenfalls offengelegt werden können. Weiter bat der Beauftragte das BLV abzuklären, ob eine explizite Vertraulichkeitszusicherung gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ vom BLV abgegeben wurde. Zuletzt wies der Beauftragte das BLV darauf hin, dass bei der Beurteilung der Anonymisierung von Personendaten eine Unterscheidung zwischen Privatpersonen und Behördenmitgliedern zu treffen sei.
10. Das BLV reichte seine ergänzende Stellungnahme am 19. November 2015 per E-Mail ein. Die Unterscheidung zwischen Privatpersonen und Behördenmitgliedern wurde vom BLV vorgenommen. Die Verfahrensschemen sowie Tabellen könnten gemäss dem BLV mit Ausnahme eines Schemas zugänglich gemacht werden, da sie leicht zugängliche Informationen enthielten. Eine explizite Vertraulichkeitszusicherung sei nach Ansicht des BLV nur gegenüber einem Unternehmen erfolgt. Gestützt auf die ergänzende Stellungnahme vereinbarte der Beauftragte gleichentags mit dem BLV, dass dieses ihm einen neuen Schwärzungsvorschlag bis zum 3. Dezember einreiche sowie das Festhalten an Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ begründe, insbesondere weshalb nach Ansicht des BLV alle Voraussetzungen von Art. 7 Abs.1 Bst. h BGÖ erfüllt seien.
11. Am 3. Dezember 2015 reichte das BLV den neuen Schwärzungsvorschlag per E-Mail ein und ersuchte um eine Fristverlängerung bis zum 10. Dezember 2015 zur Beurteilung von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ.
12. Das BLV nahm am 10. Dezember 2015 per E-Mail zu Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ ergänzend Stellung. Es war der Ansicht, dass die Freiwilligkeit der Mitteilung, welche eine von drei Voraussetzungen für das Vorliegen eines Anwendungsfalles nach Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ



darstellt, nicht gegeben sei. Zur Prüfung der Sicherheit eines Lebensmittels seien Informationen zur Zusammensetzung und gegebenenfalls auch zum Herstellungsprozess eines Produktes notwendig. Der Gesuchsteller des Zulassungsverfahrens müsse zwar nicht zwingend über all diese Informationen verfügen, aber dafür sorgen, dass diese zum BLV gelangten. Tue er dies nicht, müsse er die Nachteile gewärtigen. Da im vorliegenden Fall das BLV die Unterlagen von der Antragstellerin sowie den Zulieferern als Bewilligungsbehörde verlangt habe, sei die Herausgabe der Information nicht freiwillig erfolgt.

13. Am 27. April 2016 nahm der Beauftragte mit der Zugangsgesuchstellerin Kontakt auf, um abzuklären, ob sie ein Interesse an den Personendaten der Zulieferer und der Mitarbeitenden der Antragstellerin resp. Zulieferer hat oder ob diese anonymisiert werden können. Der Beauftragte präziserte in seiner Anfrage, dass unter Personendaten alle Angaben gemeint sind, die sich auf eine bestimmte bzw. bestimmbare Person beziehen. Im konkreten Fall seien neben Namen insbesondere Adressen, Logos, Produktnummern sowie Angaben über eine ausländische Behörde im Prüfungszertifikat des einen Zulieferers relevant. Die Zugangsgesuchstellerin bestätigte am 29. April 2016 schriftlich, dass an all diesen Angaben kein Interesse bestehe.
14. Auf die weiteren Ausführungen der Antragstellerin und des BLV 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

15. Die Antragstellerin wurde nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ angehört. Als betroffene Dritte nahm sie an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren teil und ist somit zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. c 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).
16. 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

17. 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

¹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.



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).²

18. Das BLV hat dem Beauftragten ein Dossier mit Dokumenten eingereicht, welche das Zulassungsverfahren der hier relevanten zwei Produkte der Antragstellerin betreffen. Der Umfang beläuft sich in etwa auf 100 Seiten. Im Dossier enthalten sind unter anderem die Korrespondenz der Antragstellerin mit der Behörde sowie die Korrespondenz der Behörde mit den Zulieferern. Ebenfalls beinhaltet das Dossier ein Prüfungszertifikat für ein Produkt eines Zulieferers. Dieses wurde von einer ausländischen Behörde ausgestellt und bestätigt die Konformität des gelieferten Produktes mit dem europäischen Lebensmittelstandard. Weiter umfasst das vom BLV eingereichte Dossier Checklisten zur Vollständigkeit der Unterlagen für das Zulassungsverfahren sowie Checklisten zur Beurteilung der Zusammensetzung und der Kennzeichnung der Lebensmittel. Ebenfalls sind im Dossier die beiden Verfügungen des BLV zu finden, welche der Antragstellerin erlauben, die Produkte in Verkehr zu bringen. Zudem beinhaltet das Dossier Tabellen zur Stoffzusammensetzung sowie Verfahrensschemen zur Herstellung der beiden Produkte. Weiter findet man darin die Entwürfe des Verpackungsdesigns der Produkte, welche eingereicht werden mussten, um eine Konformität mit der Verordnung des EDI über die Kennzeichnung und Anpreisung von Lebensmitteln (LKV, SR 817.022.21) zu gewährleisten.
19. Das BLV erwägt, einen teilweisen Zugang zum Zulassungsdossier zu gewähren, weshalb es dem Beauftragten am 31. August 2015 einen Schwärzungsvorschlag unterbreitete (Ziffer 8). Dieser wurde auf Verlangen des Beauftragten vom BLV in einzelnen Punkten noch einmal überarbeitet. Nachfolgend ist daher nur die Version des Schwärzungsvorschlages vom 3. Dezember 2015 relevant (Ziffer 11). Im Verhältnis zum Gesamtumfang des Dossiers wurde in diesem Schwärzungsvorschlag relativ wenig geschwärzt: Das BLV deckte gestützt auf Art. 9 BGÖ die Personendaten der Zulieferer sowie die Namen von Mitarbeitenden der Zulieferer und von Mitarbeitenden der Antragstellerin ab. Ebenfalls schwärzte es Teile, welche gemäss dem BLV auf ein Geschäfts- bzw. Fabrikationsgeheimnis nach Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ schliessen lassen, so deckte es beispielsweise ein detailliertes Verfahrensschema eines Zulieferers (Umfang 3 Seiten) ab.
20. Um eine Information als amtliches Dokument qualifizieren zu können, müssen gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ kumulativ drei Voraussetzungen gegeben sein. Erstens muss die Information auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sein (Bst. a), was im vorliegenden Fall gegeben ist (z.T. in Papierform, z.T. in elektronischer Form). Zweitens hat sich die Information im Besitz einer Behörde zu befinden, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist (Bst. b). Die Informationen über das Zulassungsverfahren befinden sich im Besitz des BLV, welches zum Teil selbst Ersteller der relevanten Informationen ist oder sie wurden ihm mitgeteilt. Drittens muss die Information die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen (Bst. c). Die vorliegenden Informationen betreffen eine öffentliche Aufgabe, da das BLV im konkreten Fall im Rahmen eines Zulassungsverfahrens nach Art. 5 ff. LGV zu prüfen hatte, ob die Lebensmittel in Verkehr gebracht werden dürfen.
21. *Alle im Zulassungsdossier enthaltenen Dokumente erfüllen unstrittig die Voraussetzungen für ein amtliches Dokument nach Art. 5 BGÖ.*

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



22. Art. 6 Abs. 1 BGÖ verleiht jeder Person grundsätzlich das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Dabei handelt es sich um eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Diese Vermutung kann von der betroffenen Behörde widerlegt werden, indem sie beweist, dass dem Zugang öffentliche oder private Interessen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 BGÖ entgegenstehen, ein Ausnahmefall von Art. 8 BGÖ vorliegt oder Personendaten (Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 BGÖ) zu schützen sind. Die Behörde trägt somit die objektive Beweislast und ist nur berechtigt, den Zugang zu den Dokumenten einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, sofern ihr der entsprechende Nachweis gelingt. Im Falle der Ausnahmegründe nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ ist von der Behörde nachzuweisen, dass die Zugangsgewährung eine Beeinträchtigung von einer gewissen Erheblichkeit zur Folge hätte und ein ernsthaftes Schadensrisiko besteht, d.h. dass der Schaden aufgrund der Zugänglichmachung nach dem üblichen Lauf der Dinge und mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt.³ Welchen Anforderungen der Nachweis zu genügen hat, ist im Einzelfall aufgrund der konkreten Umstände und Interessen festzulegen. Kommt die Behörde ihrer objektiven Beweislast nicht nach, so sind die Informationen grundsätzlich zugänglich zu machen. Einzig wenn es offensichtlich ist, dass die Zugänglichmachung zu einer wie oben beschriebenen Beeinträchtigung führt, kann der Zugang trotz ungenügender Begründung eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden. Bestehen hingegen Zweifel, so ist es angebracht, sich für den Zugang zu entscheiden.⁴
23. Vorliegend werden vom BLV gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ (Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis) Teile der Unterlagen geschwärzt. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um ein detailliertes Verfahrensschema über den Herstellungsprozess eines Produktes eines Zulieferers. Unklar, und nicht aus der Stellungnahme des BLV ersichtlich, ist, ob es die Produktnummern der Zulieferer, Teile des Prüfungszertifikats (möglicher Rückschluss auf Geschäftsbeziehung) des einen Zulieferers sowie die Namen der Zulieferer (Geschäftsbeziehung) ebenfalls als Geschäftsgeheimnis betrachtet oder diese lediglich aufgrund des Schutzes von Personendaten (Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 BGÖ) anonymisiert. Die Prüfung, ob ein Geschäfts- bzw. Fabrikationsgeheimnis vorliegt, kann jedoch auf das detaillierte Verfahrensschema beschränkt werden. Ob die anderen Informationen Geschäfts- bzw. Fabrikationsgeheimnisse darstellen, kann offengelassen werden. Der Zugangsgesuchsteller erklärte sich damit einverstanden (Ziffer 13), dass diese Daten, welche ebenfalls als Personendaten zu betrachten sind, gestützt auf Art. 9 Abs. 1 BGÖ (Schutz von Personendaten) anonymisiert werden können. Es bleibt somit nur noch zu beurteilen, ob die Schwärzung des detaillierten Verfahrensschemas vom BLV zu Recht vorgenommen wurde.
24. Gemäss Art. 7 Abs.1 Bst. g BGÖ ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn dabei Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können. Gemäss der Lehre handelt es sich bei Fabrikationsgeheimnissen um technische Informationen. So kann bspw. eine Fabrikationsanleitung oder ein Herstellungsverfahren unter das Fabrikationsgeheimnis fallen.⁵ Als Geschäftsgeheimnisse werden Informationen gesehen, die in irgendeiner Weise für die Organisation und die geschäftliche Tätigkeit eines Unternehmens von Bedeutung sind und so Einfluss auf den geschäftlichen Erfolg haben können.⁶ Sowohl beim Fabrikationsgeheimnis wie auch beim

³ Vgl. Urteil des BVGer A3829/2015 vom 26. November 2015 E. 3.2.

⁴ Vgl. Urteil des BVGer A6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E.7; Urteil des BVGer A3829/2015 vom 26. November 2015 E. 3.2; [Empfehlung EDÖB vom 8. März 2016: BLW / Gesamtbeitrag Direktzahlung](#), Ziff. 16.

⁵ AMSTUTZ/REINERT, Basler Kommentar zum Strafgesetzbuch II (zit. BSK StGB II), 1. Aufl., Basel 2003, Art. 162 N 15; FRICK, Basler Kommentar zum Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (zit. BSK UWG), 1. Aufl., Basel 2013, Art. 6 N 16.

⁶ FRICK, BSK UWG, Art. 6 N 17.



Geschäftsgeheimnis ist allerdings zu beachten, dass nur wesentliche Daten in Frage kommen, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken bzw. dazu führen, dass dem Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil genommen wird.⁷ Der Zugang kann lediglich verweigert werden, wenn die folgenden vier Voraussetzungen kumulativ vorliegen: Erstens muss eine Beziehung der Information zum Unternehmen bestehen. Zweitens soll die Information relativ unbekannt sein. Drittens muss der Geheimnisherr einen Geheimhaltungswillen haben (subjektives Geheimhaltungsinteresse) und viertens braucht es ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse (objektives Geheimhaltungsinteresse).⁸

25. Die Voraussetzung der *Beziehung zum Unternehmen* ist unstrittig erfüllt. Das detaillierte Verfahrensschema betrifft den einen Zulieferer. Das Schema ist zudem weder offenkundig noch allgemein zugänglich und erfüllt damit auch die Voraussetzung der *relativen Unbekanntheit*.⁹ Unklar bleibt, ob der Zulieferer ein *subjektives Geheimhaltungsinteresse* innehat, da sich dieser selbst nicht dazu äussern konnte. Auch wenn zum Geschäfts- bzw. Fabrikationsgeheimnis im Öffentlichkeitsgesetz keine Anhörungspflicht statuiert wurde, empfiehlt der Beauftragte in solchen Fällen, vorgängig analog zu Art. 11 BGÖ eine Anhörung durchzuführen.¹⁰
26. Das *objektive Geheimhaltungsinteresse* erfordert, dass die Kenntnisnahme seitens der Konkurrenz zu Marktverzerrungen führen würde oder dem betroffenen Unternehmen Wettbewerbsvorteile genommen werden.¹¹
27. Das detaillierte Schema des einen Zulieferers führt den Herstellungsprozess relativ detailliert auf, indem im Gegensatz zu den restlichen Verfahrensschemen zusätzlich zum allgemeinen Vorgang Temperatur-, Zeit- sowie Mengenangaben angegeben werden. Bei einer Zugangsgewährung zum besagten Schema kann nach Einschätzung des Beauftragten nicht ausgeschlossen werden, dass die Konkurrenz aufgrund der detaillierten Beschreibung den Herstellungsprozess problemlos nachahmen kann. Es ist deshalb nach Ansicht des Beauftragten offensichtlich, dass dem betroffenen Zulieferer durch die Zugangsgewährung des detaillierten Schemas ein Wettbewerbsvorteil genommen würde. Das detaillierte Schema wurde vom BLV zu Recht geschwärzt.
28. Bezüglich dem Vorbringen der Antragstellerin von weiteren Geschäfts- bzw. Fabrikationsgeheimnissen wie bspw. internen Etikettenentwürfen ist für den Beauftragten aufgrund der Begründung nicht erkenntlich, inwiefern der Zugang dazu effektiv zu Marktverzerrungen bzw. Wettbewerbsnachteilen führen könnte. Das BLV anerkennt und begründet ebenfalls keine weiteren Geschäfts- bzw. Fabrikationsgeheimnisse. Der Schwärzungsvorschlag des BLV ist zu stützen.
29. *Zusammenfassend gelangt der Beauftragte zum Schluss, dass das detaillierte Verfahrensschema offensichtlich ein Fabrikationsgeheimnis gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ darstellt und daher vom BLV zu Recht geschwärzt wurde. Ob die Produktnummern der Zulieferer, Teile des Prüfungszertifikats des einen Zulieferers sowie die Namen der Zulieferer (Geschäftsbeziehung) als Geschäftsgeheimnis zu betrachten sind, kann offengelassen werden, da daran gemäss dem Zugangsgesuchsteller kein Interesse besteht (Ziffer 13). Diese können daher ebenfalls abgedeckt werden. Weitere Geschäfts- bzw. Fabrikationsgeheimnisse sind nicht ersichtlich.*

⁷ [Empfehlung EDÖB vom 11. August 2015: BLW / Gesamtverkaufsmenge Wirkstoffe Pflanzenschutzmittel](#), Ziff. 18.

⁸ [Empfehlung EDÖB vom 11. August 2015: BLW / Gesamtverkaufsmenge Wirkstoffe Pflanzenschutzmittel](#), Ziff. 18.

⁹ FRICK, BSK UWG, Art. 6 N 23.

¹⁰ Vgl. [Bundesamt für Justiz und Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 7. August 2013](#), Ziff. 5.2.1.

¹¹ COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz 41.



30. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann verweigert werden, wenn Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat (Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ). Vorausgesetzt wird dabei, dass die Behörde dem Dritten Vertraulichkeit zugesichert hat. Dies ist gemäss der Lehre erfüllt, wenn drei kumulative Bedingungen gegeben sind. Erstens muss die Information von einer Privatperson und nicht von einer Behörde mitgeteilt worden sein. Zweitens muss der Dritte die Information von sich aus, das heisst freiwillig, mitgeteilt haben. Dies ist nicht erfüllt, wenn das Dokument aufgrund einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung übergeben werden muss.¹² Drittens muss die Behörde auf ausdrückliches Verlangen des Dritten die Vertraulichkeit zugesichert haben. Um das Öffentlichkeitsprinzip nicht zu unterlaufen, darf die Behörde dem Begehren nicht leichtfertig stattgeben oder die Geheimhaltung von sich aus anbieten. Sind die Voraussetzungen jedoch erfüllt, so ist die Vertraulichkeit zu respektieren.¹³
31. Im zu beurteilenden Fall verlangte das BLV von der Antragstellerin, dass diese die zur Zulassung erforderlichen Dokumente nachreicht. Da die Antragstellerin nicht im Besitz aller Dokumente war, informierte sie ihre Zulieferer. Die Zulieferer, welche nicht bereit waren, der Antragstellerin selbst die Dokumente zuzusenden, versicherten ihr, die erforderlichen Dokumente direkt bei der Behörde einzureichen. Ein Zulieferer hielt im Begleitschreiben an das BLV zu seinen eingereichten Dokumenten Folgendes fest: *„Der guten Ordnung halber möchte ich erwähnen, dass diese Daten¹⁴ vertraulicher Natur sind und nur Ihnen als Behörde vorliegen.“* Darauf antwortete das BLV am 13. August 2014 per E-Mail: *„Bezugnehmend auf Ihr Schreiben bestätigen wir Ihnen, dass die erhaltenen Informationen vertraulich behandelt werden.“*
32. In seiner ersten Stellungnahme an den Beauftragten stützte das BLV seine teilweise Zugangsverweigerung ebenfalls auf Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ. Der Beauftragte bat das BLV deshalb abzuklären, ob und weshalb eine Vertraulichkeitszusicherung nach Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ vorliegen würde. Das BLV kam letzten Endes zum Schluss, dass die in Ziffer 31 genannte Information des Zulieferers durch das BLV nicht unter Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ fällt, da die eingereichten Dokumente nicht freiwillig mitgeteilt wurden.¹⁵ Damit die Sicherheit eines Lebensmittels geprüft und allenfalls eine Bewilligung erteilt werden kann, sind gemäss dem BLV Informationen zur Zusammensetzung und gegebenenfalls auch zum Herstellungsprozess eines Produktes nötig. Die Zulassungsgesuchstellerin müsse, so das BLV an den Beauftragten in seiner ergänzten Stellungnahme (Ziffer 12), selber nicht zwingend über all diese Informationen verfügen, aber sie müsse dafür sorgen, dass sie zum BLV gelangen würden. Da das BLV als Zulassungsbehörde im vorliegenden Fall die Unterlagen im Rahmen eines Zulassungsverfahrens von der Antragstellerin und dem Zulieferer verlangt habe, sei die Herausgabe der Unterlagen an die Behörde nicht freiwillig erfolgt.
33. Der Beauftragte ist ebenfalls der Meinung, dass die im Rahmen eines Zulassungsverfahrens mitgeteilten Informationen nicht freiwillig übermittelt wurden, weshalb die Voraussetzung der Freiwilligkeit nicht gegeben ist. Ob bei der Äusserung (Ziffer 31) als weitere Voraussetzung von einer Vertraulichkeitszusicherung des BLV im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ ausgegangen werden kann oder nicht, kann deshalb offengelassen werden. Weiter ist anzumerken, dass die schützenswerten Teile des detaillierten Verfahrensschemas zum Herstellungsverfahren

¹² COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz 47; [Empfehlung EDÖB vom 10. Juli 2015: ETHZ, ETHL, KUB und Lib4RI / Verträge mit Verlagen](#), Ziff. 21.

¹³ COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz 47.

¹⁴ Der Beauftragte nimmt aufgrund des Verweises im Begleitschreiben an, dass mit den Daten das detaillierte Verfahrensschema zum Herstellungsverfahren mit Beschrieb (3 Seiten) gemeint ist.

¹⁵ Vgl. ebenfalls Ziffer 8 ff.



aufgrund von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ (Geschäfts- bzw. Fabrikationsgeheimnis) abgedeckt werden (Ziffer 29), weshalb selbst das Vorliegen von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ schlussendlich keine entscheidenden Auswirkungen auf das Endresultat hätte.

34. *Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ ist aufgrund der fehlenden Freiwilligkeit nicht anwendbar.*
35. Das eingereichte Dossier enthält Personendaten von Zulieferern, von der Antragstellerin sowie jeweils von deren Mitarbeitenden. Ebenfalls werden in den Dokumenten die mit der Sache befassten Behördenmitglieder aufgeführt. Das BLV deckt in seinem Schwärzungsvorschlag alle Personendaten mit Ausnahme jener der Behördenmitglieder sowie jene der Antragstellerin (juristische Person) ab.
36. Gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ sind amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Ist eine Anonymisierung nicht möglich, weil sich bspw. das Zugangsgesuch explizit auf die Personendaten bezieht, so ist nach Art. 19 DSG vorzugehen, auf den Art. 9 Abs. 2 BGÖ verweist. Ein Anwendungsfall von Art. 19 Abs. 1 DSG ist nicht ersichtlich. Es bleibt Art. 19 Abs. 1bis DSG zu prüfen. Gemäss Art. 19 Abs. 1bis DSG dürfen Bundesorgane im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen oder gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten bekannt geben, wenn die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Ausgaben stehen (Bst. a) und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b). Ein amtliches Dokument muss gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ u.a. die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen. Wie bereits in Ziffer 20 ersichtlich, sind die Voraussetzungen von Art. 5 Abs. 1 BGÖ erfüllt. Der in Art. 19 Abs. 1bis Bst. a DSG geforderte Zusammenhang ist demnach gegeben. Bezüglich der zweiten Voraussetzung ist eine Interessenabwägung zwischen dem Interesse an der Privatsphäre sowie dem öffentlichen Interesse am Zugang vorzunehmen. Bei der Gewichtung des privaten Interesses sind insbesondere die Art der betroffenen Daten (vgl. 3 DSG), die Rolle bzw. Stellung der betroffenen Person sowie die Schwere der möglichen Konsequenzen einer Bekanntgabe der verlangten Personendaten für diese Person zu berücksichtigen.¹⁶ Auf der Seite des öffentlichen Interesses können neben dem allgemeinen Interesse an einer transparenten Verwaltung, welches sich bereits aus dem Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes ergibt, weitere hinzutreten. Art. 6 Abs. 2 VBGÖ zählt hierzu beispielhaft Fälle auf, bei denen das öffentliche Interesse überwiegen kann. So kann es überwiegen, wenn die Zugänglichmachung dem Schutz spezifischer öffentlicher Interessen wie der öffentlichen Gesundheit dient (Bst. b). Ebenfalls kann das öffentliche Interesse überwiegen, wenn eine rechtliche oder faktische Beziehung zur Behörde besteht, aus der der betroffenen Person bedeutende Vorteile erwachsen (Bst. c).
37. Es ist nun zu beurteilen, ob die Personendaten (Firma, Adresse etc.) der Antragstellerin (juristische Person) zugänglich gemacht werden können. Da sich das Zugangsgesuch explizit auf das Zulassungsdossier der namentlich genannten Antragstellerin bezieht, ist eine Anonymisierung nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ nicht möglich. Es ist daher, wie oben beschrieben, eine Interessensabwägung nach Art. 19 Abs. 1bis DSG vorzunehmen (Art. 9 Abs. 2 BGÖ). Bei den vorliegenden Daten handelt es sich nicht um besonders schützenswerte Personendaten i.S.v. Art. 3 Bst. c DSG. Ebenfalls ist nicht damit zu rechnen, dass die Antragstellerin durch die Zugangsgewährung zu ihren Personendaten in ihrer Privatsphäre erheblich beeinträchtigt werden könnte. Aus dem Dossier ist ersichtlich, dass die Antragstellerin für zwei Produkte eine Zulassung beantragt hatte. Die bewilligten Produkte sowie die Adresse der

¹⁶ [Empfehlung EDÖB vom 8. März 2016: BLW / Gesamtbeitrag Direktzahlung](#), Ziff. 35.



ZulassungsinhaberIn werden aktiv vom BLV publiziert.¹⁷ Es ist nichts Unbekanntes, dass die Antragstellerin für die relevanten Produkte eine Zulassung zu beantragen hatte und die relevanten Produkte verkauft. Das Interesse an der Privatsphäre wiegt demnach nicht besonders schwer. Im vorliegenden Fall geht es um die Zulassung von Lebensmitteln. Lebensmittel, welche nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechen, sind geeignet, die Gesundheit zu gefährden. Es besteht daher ein öffentliches Interesse zu wissen, ob das Zulassungsverfahren vom BLV korrekt durchgeführt wird (Art. 6 Abs. 2 Bst. b VBGÖ). Ebenfalls erwächst der Antragstellerin ein bedeutender Vorteil (Art. 6 Abs. 2 Bst. c VBGÖ), indem ihr die Zulassung erteilt wird. Dank der Zulassung hat sie die Möglichkeit, ihre Produkte auf den Markt zu bringen und schlussendlich wirtschaftlich zu profitieren. Folglich sprechen einige Punkte für ein gewichtiges öffentliches Interesse. Stellt man beide Interessen einander gegenüber, so überwiegt das öffentliche Interesse am Zugang klar. Die Personendaten der Antragstellerin sind daher, wie vom BLV vorgenommen, zugänglich zu machen.

38. Weiter enthält das Zulassungsdossier Personendaten (Firma, Adresse etc.) der Zulieferer (juristische Personen) sowie der Mitarbeitenden der Zulieferer resp. der Antragstellerin. Auf Nachfrage des Beauftragten bestätigte die Zugangsgesuchstellerin, dass sie an diesen Personendaten kein Interesse hat (Ziffer 13). Folglich können sie nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ anonymisiert werden.
39. Die Personendaten der Mitarbeitenden der Verwaltung wurden vom BLV gemäss der gängigen Praxis des EDÖB sowie der Rechtsprechung offengelegt.¹⁸
40. *An den Personendaten der Antragstellerin sowie der Behördenmitglieder besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse, weshalb sie gemäss Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1 bis DSGVO zugänglich zu machen sind. Die Personendaten der Zulieferer sowie der Mitarbeitenden der Zulieferer resp. der Antragstellerin können gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ anonymisiert werden, da die Zugangsgesuchstellerin daran kein Interesse hat (Ziffer 13).*
41. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zum Ergebnis, dass der Schwärzungsvorschlag des BLV vom 3. Dezember 2015 grundsätzlich rechtmässig sowie verhältnismässig im Sinne von Art. 12 VBGÖ ist. Ob es sich bei den Produktnummern der Zulieferer, Teile des Prüfungszertifikats des einen Zulieferers und den Namen der Zulieferer um Geschäftsgeheimnisse (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ) handelt, kann offenbleiben, da diese im Einverständnis mit der Zugangsgesuchstellerin nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ anonymisiert werden können (Ziffer 13).*

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

42. Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen gewährt den teilweisen Zugang zu den Unterlagen zum Zulassungsverfahren bzw. der Zulassungskorrespondenz für die zwei Produkte pflanzlicher und tierischer Herkunft der Antragstellerin entsprechend seinem Schwärzungsvorschlag vom 3. Dezember 2015.
43. Die Antragstellerin sowie die Zugangsgesuchstellerin können innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen den

¹⁷ Siehe <<http://www.blv.admin.ch>> unter Themen / Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände / Lebensmittel / Bewilligungen oder Meldungen / [Erteilte Bewilligungen](#) (besucht am 19. Mai 2016).

¹⁸ Vgl. Urteil BVGer A6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.3; Urteil BVGer A6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.1.3.1; [Empfehlung EDÖB vom 26. Oktober 2015: SEM / Notiz Gespräch mit ungarischer Botschaft](#), Ziff. 25; [Empfehlung EDÖB vom 16. August 2012: BSV / Protokolle AHV/IV-Kommission](#), Ziff. 30.



Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind (Art. 15 Abs.1 BGÖ).

44. Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
45. 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).
46. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragstellerin sowie der Zugangsgesuchstellerin anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
47. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
[Antragstellerin]
X
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
3003 Bern
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
[Zugangsgesuchstellerin]
Y

Jean-Philippe Walter