



Bern, 9. März 2016

**Empfehlung
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes
im Schlichtungsverfahren zwischen**

**X
(Antragsteller gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ)**

und

Bundesamt für Landwirtschaft BLW

und

**Y
(Zugangsgesuchsteller)**

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Zugangsgesuchsteller (Journalist) hat im E-Mail vom 17. Juni 2015 zwölf Parlamentarier aufgelistet und wollte gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) vom Bundesamt für Landwirtschaft BLW wissen, wieviel Direktzahlungsbeiträge diese in den Jahren 2013 und 2014 erhalten haben. Wenige Tage später, am 21. Juni 2015, veröffentlichte der SonntagsBlick Direktzahlungsbeiträge von neun Parlamentariern, die auf direkte Anfrage des Zugangsgesuchstellers hin mit der Veröffentlichung ihrer Daten einverstanden waren. Drei Parlamentarier erteilten keine Auskunft.¹ Daher wandte sich der Zugangsgesuchsteller mit E-Mail vom 13. Juli 2015 erneut mit einem Zugangsgesuch an das BLW.
2. Das BLW informierte daraufhin diese drei Parlamentarier, u.a. den Antragsteller, über den Eingang des Zugangsgesuches nach Öffentlichkeitsgesetz und gab diesen Gelegenheit zur Stellungnahme (Art. 11 Abs. 1 BGÖ).
3. Der Antragsteller teilte mit Schreiben vom 24. Juli 2015 dem BLW mit, dass er mit der Bekanntgabe der erhaltenen Direktzahlungsbeiträge für die Jahre 2013 und 2014 nicht einverstanden sei. Durch die Gewährung des Zugangs zu diesen Informationen werde ein Geschäftsgeheimnis offenbart, seine Privatsphäre werde wesentlich beeinträchtigt, die Massnahme sei nicht verhältnismässig und es bestehe kein öffentliches Interesse an der Bekanntgabe seiner Personendaten.
4. Das BLW teilte dem Antragsteller in seiner Stellungnahme vom 21. August 2015 mit, es heisse das Zugangsgesuch gut. Es bestehe kein Geschäftsgeheimnis im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ, da kein objektiv berechtigtes Geheimhaltungsinteresse vorhanden sei. Weiter kam das BLW aufgrund seiner vorgenommenen Interessenabwägung zum Schluss, das öffentliche Interesse am Zugang zu den Direktzahlungsbeiträgen des Antragstellers überwiege gegenüber

¹ Artikel des Zugangsgesuchstellers im Blick vom 21. Juni 2015.



seinem privaten Interesse am Schutz seiner Personendaten.

5. Der Antragsteller reichte am 14. September 2015 beim BLW einen Schlichtungsantrag ein, den dieses am 15. September 2015 zuständigkeithalber dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) weiterleitete. Im Schlichtungsantrag teilte der Antragsteller mit, er sei mit den Ausführungen und Begründungen des BLW nicht einverstanden.
6. Mit Schreiben vom 15. September 2015 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags das BLW dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie eine ausführliche und detailliert begründete Stellungnahme einzureichen.
7. Am 1. Oktober 2015 reichte das BLW das betreffende Dokument und eine Stellungnahme ein, in der es vollumfänglich an seiner beabsichtigten Zugangsgewährung festhielt.
8. Am 17. Februar 2016 fand eine Schlichtungsverhandlung statt, in welcher die Parteien sich nicht einigen konnten.
9. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers 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

10. Der Antragsteller wurde in einem Verfahren um Zugang zu amtlichen Dokumenten nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ angehört. Die Behörde zieht entgegen dem Willen des Antragstellers weiterhin den Zugang zu den verlangten Informationen in Betracht. Als betroffener Dritter nahm der Antragsteller 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).
11. 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

12. 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

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



Zugangsgesuches einen gewissen Ermessensspielraum verleiht (z.B. Art der Einsichtnahme in amtliche Dokumente), ob die von der Behörde gewählte Lösung auf die Umstände des jeweiligen Falls abgestimmt und angemessen ist. Dabei kann der Beauftragte entsprechende Vorschläge im Rahmen des Schlichtungsverfahrens machen (Art. 12 Abs. 2 VBGÖ) oder gegebenenfalls eine entsprechende Empfehlung erlassen (Art. 14 BGÖ).³

13. Gegenstand dieses Schlichtungsverfahrens ist die Beurteilung der Zugänglichkeit der Direktzahlungsbeiträge der Jahre 2013 und 2014 des Antragstellers.
14. Gemäss Art. 70 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) werden zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben Direktzahlungen ausgerichtet. Diese werden auf Gesuch hin ausbezahlt, wenn bestimmte Voraussetzungen bestehen (Art. 70a LwG; Art. 98 Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft, Direktzahlungsverordnung, DZV; SR 910.13).
15. Nach Art. 6 Abs. 1 BGÖ kann jede Person amtliche Dokumente einsehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente erhalten. Aufgrund des in diesem Artikel verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Die betroffene Behörde hat die verlangte Auskunft zu erteilen, es sei denn, sie kann nachweisen, dass ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ erfüllt ist, ein besonderer Fall von Art. 8 BGÖ vorliegt oder Personendaten (Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 BGÖ) zu schützen sind. Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ) obliegt mithin der Behörde.⁴
16. Die Wirksamkeit einer *Ausnahme nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ* hängt davon ab, ob die Behörde das Bestehen eines Schadensrisikos darlegen kann. Zwei Bedingungen sind zu beachten: Zum einen muss die Beeinträchtigung des geschützten Interesses im Fall einer Offenlegung von einer *gewissen Erheblichkeit* sein, zum anderen muss ein *ernsthaftes Risiko* bestehen, dass sie eintritt. Der Schaden muss dabei nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge eintreffen, und dies mit hoher Wahrscheinlichkeit. Im Zweifelsfall ist es angemessen, zugunsten des Zugangs zu entscheiden. Welchen Anforderungen eine Begründung für das Bestehen eines Schadensrisikos zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und Interessen festzulegen. Eine minimale Begründung vermag zu genügen, wenn die Gründe für den Entscheid offensichtlich sind.⁵
17. Der Antragsteller erklärt, es läge ein Zugangsverweigerungsgrund vor, da durch die Gewährung des Zugangs zu den Direktzahlungsbeiträgen Geschäftsgeheimnisse offenbart würden (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ). Der Versuch, private Geschäftsdaten zu veröffentlichen oder mindestens einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen, sei ein Schritt Richtung „gläserner Bürger“ und deshalb klar abzulehnen.
18. Demgegenüber argumentiert das BLW, dass gemäss Rechtsprechung und Praxis des Beauftragten ein berechtigtes objektives Geheimhaltungsinteresse nur dann bejaht werde, wenn die geheim zu behaltenden Informationen das Ergebnis wirtschaftlicher Vorgänge beeinflussen können. Als geheim würden nur wesentliche Daten gelten, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken würden. Massgeblich sei daher die

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

⁴ Vgl. Urteil des BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E.3.2 (m.w.H.).

⁵ Vgl. Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E.7.



Wettbewerbsrelevanz der betreffenden Informationen. Das BLW erklärt, die blosser Bekanntgabe des Direktzahlungstotals, d.h. ohne Aufschlüsselung nach Betriebsart und die dazugehörenden Parameter, sei nicht geeignet, das Geschäftsergebnis des landwirtschaftlichen Betriebes unmittelbar zu beeinflussen. Die Bekanntgabe ermögliche keine Rückschlüsse auf Umsätze, Erträge, Struktur und Ausrichtung des Betriebes. Das Risiko, dass die Kenntnisnahme des Totals der in den vergangenen Jahren erhaltenen Direktzahlungen durch potentielle Abnehmer und Konkurrenzbetriebe die Verhandlungsposition diesen gegenüber schwächen würde, sei zudem sehr gering.

19. Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden. Dabei handelt es sich nicht um alle Geschäftsinformationen, über welche die Verwaltung verfügt, sondern nur um wesentliche Daten, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken bzw. dazu führen würde, dass dem betroffenen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil genommen bzw. ein Wettbewerbsnachteil verschafft wird. Als Geheimnis wird dabei jede in Beziehung mit dem betroffenen Geheimnisträger stehende Tatsache qualifiziert, welche weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist (*relative Unbekanntheit*), an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat (*objektives Geheimhaltungsinteresse*) und welche der Geheimnisherr geheim halten will (*subjektives Geheimhaltungsinteresse*). Ein pauschaler Verweis auf Geschäftsgeheimnisse genügt nicht; der Geheimnisherr bzw. die zuständige Behörde hat konkret und im Detail aufzuzeigen, inwiefern eine Information vom Geschäftsgeheimnis geschützt ist. Als Geschäftsgeheimnisse kommen alle technischen, organisatorischen, kommerziellen und finanziellen Tatsachen des wirtschaftlichen Lebens in Frage, welche den geschäftlichen Erfolg des Geheimnisherrn beeinflussen könnten.⁶
20. Im konkreten Fall sind drei der vier notwendigen Voraussetzungen für das Bestehen eines Geschäftsgeheimnisses erfüllt: Die verlangten Direktzahlungsbeiträge stehen in Beziehung zum Antragsteller und sind nicht öffentlich bekannt. Darüber hinaus erklärte der Antragsteller ausdrücklich seinen Geheimhaltungswillen. Zu prüfen ist einzig die Frage, ob ein *berechtigtes objektives Geheimhaltungsinteresse* besteht, mithin ob die Bekanntgabe der zwei Direktzahlungsbeiträge der Jahre 2013 und 2014 geeignet ist, das Geschäftsergebnis des Betriebes des Antragstellers zu beeinflussen.
21. Der Gesamtbetrag der Direktzahlungen stellt lediglich den Teil des landwirtschaftlichen Einkommens dar, der vom Staat an die Betriebe zur Abgeltung gesellschaftlicher Leistungen gemäss Art. 70 LwG bezahlt wird. Solche Betriebszahlen stellen nur dann ein Geschäftsgeheimnis im rechtlichen Sinne dar, wenn der Geheimnisherr, d.h. der Antragsteller, auch ein objektiv berechtigtes bzw. schutzwürdiges Interesse an der Geheimhaltung der entsprechenden Tatsachen hat. Die Tatsache, dass Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen landwirtschaftlicher Betriebe zueinander in Konkurrenz stehen, vermag allein noch kein objektiv berechtigtes Geheimhaltungsinteresse zu begründen. Auch hat die Offenlegung der erhaltenen Summen zweier aufeinanderfolgender Jahre keinerlei Einfluss auf allfällige spätere Gesuche um Direktzahlungen, da die Voraussetzungen des Bezugs von Direktzahlungen gesetzlich normiert sind. Inwiefern eine Veröffentlichung der Gesamtsumme dieser Beiträge Rückschlüsse auf die jährlichen Gesamtumsätze und Erträge sowie Betriebsdaten und die Betriebsorganisation ermöglichen soll, wurde vom Antragsteller nicht dargelegt. Selbst wenn die Veröffentlichung der Direktzahlungsdaten für die Jahre 2013 und 2014 gewisse Rückschlüsse auf die jährlichen Umsätze und Erträge sowie Betriebsdaten und die Betriebsorganisation

⁶ Vgl. Urteil des BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E.5.1



zuliessen, ist nach der Rechtsprechung⁷ überdies im Detail aufzuzeigen, inwiefern die Offenlegung der Information der bezogenen Direktzahlungen für den Antragsteller aller Voraussicht nach mit *wesentlichen wirtschaftlichen Nachteilen* verbunden wäre. Aufgrund der Ausführungen des Antragstellers ist für den Beauftragten nicht erkennbar, inwiefern die Veröffentlichung und die Kenntnisnahme der Direktzahlungsbeiträge durch potentielle Abnehmer und Konkurrenzbetriebe sein künftiges wirtschaftliches Fortkommen negativ beeinflussen und seine Verhandlungsposition diesen gegenüber wesentlich beeinträchtigen würde sowie dem Antragsteller Wettbewerbsvorteile, welche sich aus der aktuellen Preis- und/oder Produktpolitik und der Markt- und Vertriebsstrategie des Betriebes inklusive den Direktzahlungen ergeben, genommen würden. So ist nicht damit zu rechnen, dass die Veröffentlichung der Gesamtzahl der erhaltenen Direktzahlungsbeiträge nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Marktverzerrungen und/oder Wettbewerbsvorteilen bei konkurrierenden Landwirtschaftsbetrieben führt, welche die wirtschaftlichen Interessen des Antragstellers erheblich beeinträchtigen. Demzufolge ist der Einschätzung des BLW, welches dieses Risiko höchstens als leicht eingestuft hat, beizupflichten.

22. *Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass kein objektiv berechtigtes Geheimhaltungsinteresse besteht und der Ausnahmegrund von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ (Geschäftsgeheimnis) nicht anwendbar ist.*
23. Auf weitere Ausnahmebestimmungen nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ beruft sich der Antragsteller nicht. Er macht jedoch geltend, es bestünde kein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zu seinen Personendaten nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ, was nachfolgend zu prüfen ist. Der Antragsteller erklärt, durch die Offenlegung seiner Direktzahlungsbeiträge sei seine Privatsphäre wesentlich beeinträchtigt (Art. 7 Abs. 2 BGÖ). Ein öffentliches Interesse am Zugang zu den Direktzahlungsbeiträgen läge nicht vor und eine solche Massnahme sei deshalb nicht verhältnismässig. Auch bestünde kein öffentliches Interesse an der Bekanntgabe seiner Personendaten (Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Datenschutz, DSG; SR 235.1). Zudem zeige der Artikel im Blick vom 21. Juni 2015 durch die Wortwahl die Stossrichtung unmissverständlich auf. Darin werde der verfassungsmässige und gesetzliche Auftrag der Schweizer Landwirtschaft ignoriert und es gehe ausschliesslich darum, die Bauernfamilien schlecht zu machen und ihre unbezahlbaren Verdienste für das Land zu diffamieren. Abschliessend teilt der Antragsteller mit, dass die Konsumenten durch die Direktzahlungen Lebensmittel wesentlich günstiger einkaufen und damit von den Direktzahlungen massgeblich profitieren könnten.
24. Das BLW stützt die beabsichtigte Datenbekanntgabe der Direktzahlungsbeiträge eines Empfängers auf Art. 19 Abs. 1bis DSG. Es führt aus, die Direktzahlungen stünden zweifellos in Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe; einerseits mit der öffentlich-rechtlichen Finanzierung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft und andererseits mit dem öffentlichen Auftrag als Nationalrat. Zudem bestünde ein öffentliches Interesse an dieser Information. Es sei allgemein bekannt, dass sich die Öffentlichkeit (d.h. auch die Medienwelt) bei Parlamentariern sehr dafür interessiere, zu erfahren, womit sie ihr Einkommen generieren würden. So liessen z.B. Einkommensquellen Rückschlüsse auf mögliche Interessenbindungen zu. Bei Bundesparlamentariern bestünde ein besonderes Interesse der Öffentlichkeit, welche und in welcher Höhe sie finanzielle Vorteile vom Bund erhalten haben. Die Öffentlichkeit wolle wissen, wieviel Steuergelder die Volksvertreter selbst

⁷ Vgl. Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E.5.3; Urteil des BVer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E.5.1.



ausbezahlt bekämen. Zudem vermöge die Bekanntgabe des Direktzahlungstotals die Privatsphäre von Parlamentariern nicht wesentlich zu beeinträchtigen. Dies zeige schon die Tatsache, dass neun von zwölf Parlamentariern⁸ ihre Direktzahlungen für die Jahre 2013 und 2014 freiwillig bekannt gegeben hätten.

25. Soweit der Antragsteller auf die bereits erfolgte Medienberichterstattung über die veröffentlichten Direktzahlungsbeiträge der Parlamentarier verweist, ist zu bedenken, dass die Vermeidung möglicher (negativer) Berichterstattung in den Medien im Öffentlichkeitsgesetz in keiner Ausnahmebestimmung eigens geregelt ist.⁹ Welche Schlüsse zugangsgesuchstellende Personen, auch Medienschaffende, aus erhaltenen amtlichen Dokumenten ziehen, unterliegt anderen (Rechts-)regeln und ist für die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips unerheblich.¹⁰ Im Einzelfall kann allerdings die drohende Schädigung von Ruf und Ansehen einer betroffenen Drittperson als privates Schutzinteresse ins Gewicht fallen. Die bestehende Möglichkeit, in einem bestimmten Kontext in der Presse erwähnt zu werden, stellt an sich aber noch keine Persönlichkeitsverletzung dar, obwohl dies subjektiv als störend empfunden werden kann. Anders ist es jedoch, wenn eine Person durch die Veröffentlichung der sie betreffenden Personendaten mit grosser Wahrscheinlichkeit ernsthaft in ihrem persönlichen oder beruflichen Ansehen beeinträchtigt würde.¹¹ Massgebend sind daher die Auswirkungen der Datenbekanntgabe einer betroffenen natürlichen oder juristischen Person (siehe Ziffer 35), was nachfolgend zu prüfen ist.
26. Die Parteien stützen ihre Argumentation auf unterschiedliche Gesetzesbestimmungen, nämlich Art. 19 Abs. 1 bis DSGVO und Art. 7 Abs. 2 BGÖ. Nachfolgend wird auf den Zusammenhang dieser in zwei unterschiedlichen Erlassen geregelten Bestimmungen eingegangen und geprüft, ob die verlangten Daten gestützt auf diese Bestimmungen offengelegt werden dürfen oder nicht.
27. Nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen. Die Beeinträchtigung der Privatsphäre muss allerdings mehr sein als eine geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenz. Die Verletzung der Privatsphäre darf nicht lediglich denkbar bzw. entfernt möglich sein.¹²
28. Art. 9 BGÖ (Schutz der Personendaten) bestimmt wie Personendaten im Verfahren auf Zugang zu amtlichen Dokumenten verfahrensrechtlich zu behandeln sind, und regelt in Abs. 2 die Koordination zwischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsgesetz.¹³ Der Begriff der „Personendaten“ nach Art. 9 BGÖ entspricht dem datenschutzrechtlichen Begriff gemäss Art. 3 Bst. a DSGVO. Personendaten sind alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbar Person beziehen. Nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ sind Daten in amtlichen Dokumenten nach Möglichkeit zu anonymisieren. Eine Anonymisierung bedeutet, dass Personendaten zu entfernen oder soweit unkenntlich zu machen sind, dass eine Reidentifizierung ohne unverhältnismässigen Aufwand vernünftigerweise nicht mehr möglich ist. Diese Anonymisierungspflicht gilt jedoch nicht absolut. Sie richtet sich nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls und muss insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) Rechnung tragen. In bestimmten Fällen kann eine Anonymisierung sogar eine

⁸ Siehe dazu FN 25.

⁹ Urteil des BVerfG A-3829/2015 vom 26. November 2015 E.7.3.

¹⁰ Urteil des BVerfG 1C.50/2015 vom 2. Dezember 2015 E.3.6.

¹¹ BRUNNER, Persönlichkeitsschutz bei der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen: Leitfaden, ZBL, S. 626.

¹² COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz 58.

¹³ Urteil des BVerfG A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E.4.2.1.



unverhältnismässige Beschränkung des Zugangsrechtes darstellen, namentlich dann, wenn die Privatsphäre der betroffenen Person durch die Bekanntgabe ihrer Personendaten nicht beeinträchtigt und die Pflicht zur Anonymisierung von vornherein entfällt. Ebenfalls ist nicht zu anonymisieren, wenn sich das Zugangsgesuch auf Personendaten bezieht, zu welchen der Zugang begehrt wird.¹⁴ Daten, die nicht anonymisiert werden können, sind gemäss Art. 9 Abs. 2 BGÖ, nach den datenschutzrechtlichen Vorgaben gemäss Art. 19 DSGVO zu beurteilen, wobei das Verfahren sich weiterhin nach dem Öffentlichkeitsgesetz richtet.¹⁵

29. Art. 19 Abs. 1bis DSGVO seinerseits stellt die Koordinationsbestimmung¹⁶ zu Art. 7 Abs. 2 BGÖ dar. Nach der Rechtsprechung nehmen beide Bestimmungen die grundrechtlichen Anliegen von Art. 13 BV auf und verfolgen denselben Zweck, nämlich den Schutz der Privatsphäre. Sie grenzt bei der Prüfung der Zugangsgesuche diese zwei Bestimmungen nicht streng voneinander ab, da bei beiden im Einzelfall eine Abwägung vorzunehmen ist zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang zu amtlichen Dokumenten einerseits und dem Schutz der Privatsphäre bzw. dem Schutz der Personendaten der betroffenen Drittperson andererseits.¹⁷
30. Art. 19 Abs. 1bis DSGVO bestimmt, dass Behörden im Rahmen ihrer Informationstätigkeit *von Amtes wegen* (aktive Behördeninformation) *oder gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz* (passive Behördeninformation) Personendaten unter zwei kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen bekannt geben dürfen: Erstens stehen die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung *öffentlicher Aufgaben* (Bst. a) und zweitens besteht an deren Bekanntgabe ein *überwiegendes öffentliches Interesse* (Bst. b). Die erste Voraussetzung trägt dem datenschutzrechtlichen Zweckbindungsgebot Rechnung und ergibt sich für das Öffentlichkeitsgesetz bereits aus dem Begriff „amtliches Dokument“ gemäss Art. 5 BGÖ. Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Abwägung der konkret auf dem Spiel stehenden Interessen. Somit hat die Behörde stets das Interesse der betroffenen Person am Schutz ihre Privatsphäre zu beachten und dieses den öffentlichen Interessen an einer Bekanntgabe gegenüber zu stellen.
31. Demzufolge ist Art. 19 Abs. 1bis DSGVO nicht nur die gesetzliche Grundlage für die aktive Bekanntgabe von Personendaten im Einzelfall, sondern auch, wie die Rechtsprechung explizit festhält, für die passive Behördeninformation gemäss Öffentlichkeitsgesetz.¹⁸ Durch die aktive Veröffentlichung von Information kann allerdings eine Behörde zur effektiven Verwaltungstätigkeit beitragen und in einem konkreten Fall den Anspruch auf Zugang zum amtlichen Dokument erfüllen (Art. 6 Abs. 3 BGÖ).¹⁹
32. Das Zugangsgesuch bezieht sich auf zwei in einem amtlichen Dokument vorhandenen Direktzahlungsbeiträgen des Antragstellers. Eine Anonymisierung dieser Informationen ist gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ nicht möglich, da vorliegend die Zahlen des Antragstellers verlangt werden. Eine Anonymisierung der verlangten Personendaten käme daher in materieller Hinsicht einer vollständigen Zugangsverweigerung gleich. Deshalb ist das Zugangsgesuch aufgrund des

¹⁴ Vgl. Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E.3.4; Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E.5.2.2; Urteil des BVGer A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.2.1; FLÜCKIGER, Handkommentar BGÖ, Art. 9 RZ 20 ff.; Bundesamt für Justiz, Gutachten über die Zugänglichkeit nach dem Öffentlichkeitsgesetz von Angaben über Beratungsmandate, 5. Juli 2012, VPB 2013, S. 9 ff.

¹⁵ Vgl. Urteil des BVGer A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.2.1.

¹⁶ Art. 19 Abs. 1bis DSGVO regelt ebenfalls die Koordination zwischen Öffentlichkeitsgesetz und Datenschutz, vgl. dazu Urteil des BVGer A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.2.1 f.

¹⁷ Vgl. Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E.4.1.1 f.

¹⁸ Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.2; ebenso BRUNNER, Persönlichkeitsschutz bei der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen: Leitfaden, ZBL, S. 631; anders NORER, [Direktzahlungen: Schutz der Privatsphäre hat Vorrang](#), [Interview in: Bauernzeitung vom 17. Juli 2015](#) (zuletzt besucht am 07.03.2016).

¹⁹ MAHON/GONIN, Handkommentar BGÖ, Art. 6, Rz 66.



Verweises in Art. 9 Abs. 2 BGÖ nach datenschutzrechtlichen Vorgaben gemäss Art. 19 DSGVO zu prüfen.²⁰

33. Vorliegend ist Art. 19 Abs. 1bis DSGVO einschlägig. Nicht streitig ist der Zusammenhang der betreffenden Personendaten mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (Bst. a), nämlich mit der öffentlich-rechtlichen Finanzierung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft, was sich zudem bereits aus der Qualifikation der verlangten Unterlagen als amtliches Dokument im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes (Art. 5 BGÖ) ergibt. Zu klären ist daher einzig, ob an der Bekanntgabe der individuellen Direktzahlungsbeiträge des Antragstellers ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b).
34. Die Bekanntgabe von Personendaten steht unter dem Vorbehalt überwiegender Nachteile für die betroffene Person.²¹ Entsprechend den Materialien des Öffentlichkeitsgesetzes ist es aber bisweilen *trotz einer wesentlichen Beeinträchtigung der Privatsphäre* bestimmter Personen möglich, Informationen zugänglich zu machen.²² In einer Interessenabwägung sind dem Recht einer Drittperson auf Schutz ihrer Privatsphäre die *öffentlichen Interessen* am Zugang gegenüberzustellen.
35. Bei der Gewichtung des *privaten Interesses* sind insbesondere die Art der betroffenen Daten, die Rolle bzw. Stellung der betroffenen Person sowie die Schwere der möglichen Konsequenzen einer Bekanntgabe der verlangten Personendaten für diese Person zu beachten. Die Gefahr einer *ernsthaften Schädigung der Persönlichkeit* muss mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen. Schliesslich ist das Schutzbedürfnis einer privaten Drittperson grösser als bei einer Person des öffentlichen Lebens.²³ Bei den verlangten zwei Direktzahlungsbeiträgen für die Jahre 2013 und 2014 handelt es sich weder um besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSGVO noch stellen diese ein Persönlichkeitsprofil gemäss Art. 3 Bst. d DSGVO dar, sondern sind vielmehr bloss Personendaten nach Art. 3 Bst. a DSGVO. Weiter ist zu bedenken, dass der Antragsteller zur Zeit des Zugangsgesuches Parlamentarier war und das Parlament über den Einsatz von Steuergeldern im Bereich der Landwirtschaft, mithin über die Direktzahlungsbeiträge, entscheidet. Als gewählter Amtsträger kann der Antragsteller sich nach der Rechtsprechung und Lehre grundsätzlich nicht im selben Mass auf das Recht des Persönlichkeitsschutzes berufen wie ein „einfacher“ Bürger.²⁴ Der Vollständigkeit halber weist das BLW zudem darauf hin, dass eine deutliche Mehrheit der betroffenen zwölf Parlamentarier²⁵ selbst nicht von einer ernsthaften Beeinträchtigung ihrer Privatsphäre ausgehen. Hieraus ist für den Beauftragten ersichtlich, dass auch diese den Grad der Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung der Privatsphäre höchstens als gering eingestuft haben. Das bedeutet nun aber nicht automatisch, dass die Privatsphäre des Antragstellers nicht beeinträchtigt sein kann. Ins Gewicht für die Beurteilung fällt dagegen, dass der Antragsteller nur allgemein dargelegt hat, es bestehe kein überwiegendes öffentliches Interesse an den einzelnen Direktzahlungsbeiträgen. Letztlich ausschlaggebend ist, dass der Antragsteller dem Beauftragten konkret nicht hat aufzeigen können, inwiefern durch die Offenlegung der zwei Informationen seine Privatsphäre wesentlich

²⁰ Vgl. dazu Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E.3.4.

²¹ Vgl. Urteil des BVerfG A-6738/2014 vom 23. September 2015 E.5.1.3.2.

²² Vgl. BBl 2003 2013.

²³ Vgl. Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2016 E.4.1.3.

²⁴ Vgl. Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2016 E.4.1.3.; BVerfG A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.1.3.1; Urteil des BVerfG A-4962/2012 vom 22. April 2013 E.7; BRUNNER, Persönlichkeitsschutz bei der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen: Leitfaden, ZBL, S. 620.

²⁵ In der Zwischenzeit haben 10 von 12 betroffene Parlamentarier der Veröffentlichung der Direktzahlungsbeiträge zugestimmt, vgl. dazu Artikel des Zugangsgesuchstellers im Blick vom 26. August 2015.



beeinträchtigt wird. Es ist denn auch nicht erkennbar, inwiefern durch die Offenlegung der verlangten Daten gemäss Art. 3 Bst. a DSG der Ruf und das Ansehen des Antragstellers erheblich beeinträchtigt werden könnte.²⁶

36. *Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass der Beauftragte die Einschätzung des BLW teilt, wonach die Privatsphäre des Antragstellers durch die Zugänglichmachung der erhaltenden Direktzahlungsbeiträge zweier Jahre nicht wesentlich beeinträchtigt ist. Deshalb hat die Offenlegung der verlangten Direktzahlungsbeiträge des Antragstellers, wenn überhaupt, höchstens unangenehme oder geringfügige Konsequenzen und damit keinen ausreichenden gewichtigen Nachteil zur Folge.*
37. Dem privaten Interesse des Antragstellers sind nachfolgend die *öffentlichen Interessen* am Zugang gegenüberzustellen. Das Interesse an einer transparenten Verwaltung ist an sich bereits ein öffentliches Interesse. Bei der Gewichtung im Hinblick auf die geforderte Interessenabwägung ist allerdings der Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes im Einzelfall zu beachten. Nach Art. 1 BGÖ bezweckt das Öffentlichkeitsgesetz, die Entscheidungsprozesse der Verwaltung transparent zu machen und (so) die Kontrolle über diese verbessern sowie das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen zu stärken.²⁷ Als Kriterium kann hierbei die Bedeutung der Materie herangezogen werden; je grösser die politische und gesellschaftliche Bedeutung eines bestimmten Aufgabenbereiches ist, desto eher rechtfertigt sich ein Zugang zu den Dokumenten.²⁸
38. Zum allgemeinen Interesse an der Verwaltungsöffentlichkeit können weitere besondere Informationsinteressen der Öffentlichkeit treten. Diese sind in Art. 6 Abs. 2 VBGÖ beispielhaft aufgezählt. Demnach kann das öffentliche Interesse am Zugang zu einem Dokument *namentlich* dann überwiegen, wenn die Zugänglichmachung einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit dient, insbesondere aufgrund wichtiger 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 Person, 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).
39. Das *öffentliche Interesse* an der Verwaltung besteht vorliegend darin, dass die Öffentlichkeit mit der Offenlegung der Direktzahlungsbeiträge überprüfen kann, ob und in welchem Rahmen Steuergelder eingesetzt und verteilt werden.²⁹ Die Transparenz dieser Beiträge stärkt somit die Kontrolle der Verwaltung und kann darüber hinaus auch dazu beitragen, dass die Steuerzahler die wichtige Arbeit der Bauern und Bäuerinnen schätzen und verstehen, wofür diese Zahlungen eingesetzt und welche Leistungen dafür erbracht werden.
40. Das öffentliche Interesse kann, wie erwähnt, überwiegen, wenn besondere Vorkommnisse bestehen (Art. 6 Abs. 2 Bst. a VBGÖ). Das Thema Direktzahlungen ist nicht nur vom Antragssteller medial bearbeitet worden, sondern auch von anderen Medienschaffenden.³⁰ Zudem wird die Verteilung der Direktzahlungen aktuell auch innerhalb des Kreises der

²⁶ BRUNNER, Persönlichkeitsschutz bei der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen: Leitfaden, ZBL, S. 626.

²⁷ Vgl. Urteil des BVGer A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E.4.4.2.

²⁸ Vgl. Urteil des BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.1.3.2.

²⁹ HÄNER/PARTSCH/BOURESH, BSK BGÖ, Art. 7 BGÖ N 63.

³⁰ Vgl. z.B. <http://www.nzz.ch/suche?form%5Bq%5D=Direktzahlungen+2016> (zuletzt besucht am 07.03.2016).



Direktzahlungsempfänger medial diskutiert.³¹ Zudem hat sich der Beauftragte bereits in einer Empfehlung u.a. mit der Bekanntgabe der Gesamtsumme von Direktzahlungsbeiträgen pro landwirtschaftlicher Betrieb befasst, die auch in der Lehre besprochen wurde.³² Nach Ansicht des Beauftragten ist daher von einem gewichtigen Informationsinteresse der Öffentlichkeit nach Art. 6 Abs. 2 Bst. a VBGÖ auszugehen.

41. Weiter kann das öffentliche Interesse nach Art. 6 Abs. 2 Bst. c VBGÖ überwiegen, wenn Personen zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung stehen und sie bedeutende - insb. finanzielle - Vorteile erhalten. Diese haben im Gegenzug eher hinzunehmen, dass Informationen über diese Beziehungen offen gelegt werden.³³ Die Auszahlung von Direktzahlungsbeiträgen auf Gesuch hin begründet ein Rechtsverhältnis zwischen den Direktzahlungsempfängern als Privatpersonen und dem BLW. Im Jahr 2013 und 2014 wurden von der Eidgenossenschaft je rund 2.8 Mrd. Schweizer Franken Direktzahlungsbeiträge an rund 55'000 Betriebe ausbezahlt.³⁴ Aus diesen Zahlen ergibt sich, dass den anspruchsberechtigten Betrieben durchschnittlich bedeutende finanzielle Vorteile erwachsen.³⁵ Der Antragsteller steht als Direktzahlungsempfänger in einer rechtlichen Beziehung zum BLW. Demzufolge ist von einem gewichtigen öffentlichen Interesse am Zugang zu den verlangten Informationen gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. c VBGÖ auszugehen.
42. *Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass über das Interesse an einer transparenten Verwaltung (Ziffer 39) hinaus weitere gewichtige öffentliche Interessen nach Art. 6 Abs. 2 VBGÖ vorliegen, nämlich das Bestehen eines besonderen Informationsinteresses der Öffentlichkeit nach Bst. a (Ziffer 40) und das Vorliegen einer besonderen rechtlichen Beziehung nach Bst. c (Ziffer 41). Deshalb ist im konkreten Fall auch von einem bedeutenden öffentlichen Interesse gemäss Art. 6 Abs. 2 VBGÖ am Zugang zu den verlangten Informationen auszugehen.*
43. Schliesslich ist das private Interesse des Antragstellers mit dem öffentlichen Interesse am Zugang gegeneinander abzuwägen. Den erheblichen öffentlichen Interessen am Zugang zu den beiden Direktzahlungsbeiträgen des Antragstellers (Ziffer 42) steht die höchstens geringfügige Beeinträchtigung seiner Privatsphäre (Ziffer 36) gegenüber.
44. *Der Beauftragte kommt aufgrund der vorgenommenen Interessenabwägung zum Ergebnis, dass das öffentliche Interesse am Zugang zu den verlangten zwei Direktzahlungsbeiträge des Antragstellers für die Jahre 2013 und 2014 gegenüber seinem privaten Interesse am Schutz seiner Privatsphäre überwiegt (Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1bis DSGVO, Art. 7 Abs. 2 BGÖ und Art. 6 Abs. 2 Bst. a und c VBGÖ). Deshalb ist der Zugang zu den verlangten Direktzahlungsbeiträgen des Antragstellers, wie vom BLW (entsprechend seiner Interessenabwägung) vorgesehen, zu gewähren.*

³¹ Vgl. z.B. <http://www.handelszeitung.ch/politik/kleinbauern-fordern-gerechtere-direktzahlungen-980892>; <http://www.bzbasel.ch/schweiz/futtereid-in-der-landwirtschaft-kleinbauern-wollen-mehr-geld-130036200> (zuletzt besucht am 07.03.2016).

³² [Empfehlung EDÖB vom 17. Juni 2015: BLW / Direktzahlungen](#); weitergehend HEPPLER, [Transparenz über die Verteilung von Agrarbeihilfen in der Schweiz und in der EU, Vertiefungsartikel der Vorlesung Grundlagen Open Data und Open Government, Institut für Wirtschaftsinformatik, Universität Bern, 28. August 2015](#); anders NORER, [Direktzahlungen: Schutz der Privatsphäre hat Vorrang, Interview in: Bauernzeitung vom 17. Juli 2015](#) (zuletzt besucht am 07.03.2016).

³³ Bundesamt für Justiz, Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip, Erläuterungen, 24.05.2006, S. 7, abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/oeffentlichkeitsprinzip/erl-entw-d.pdf> (zuletzt besucht am 07.03.2016) und BRUNNER, Persönlichkeitsschutz bei der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen: Leitfaden, ZBL, S. 627.

³⁴ Agrarbericht 2014, S.6; <http://www.agrarbericht.ch/de/service/dokumentation/download-center?highlight=Direktzahlungen> (zuletzt besucht am 07.03.2016).

³⁵ HÄNER/PARTSCH/BOURESH, BSK BGÖ, Art. 7 BGÖ N 63.



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

45. Das Bundesamt für Landwirtschaft hält am Zugang zu den zwei Direktzahlungsbeiträgen des Antragstellers für die Jahre 2013 und 2014 fest.
46. Der Antragsteller und der Zugangsgesuchsteller können innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Bundesamt für Landwirtschaft den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
47. Das Bundesamt für Landwirtschaft erlässt die Verfügung nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
48. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers sowie des Zugangsgesuchstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
49. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
X [Antragsteller]
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Bundesamt für Landwirtschaft BLW
3003 Bern
 - Einschreiben mit Rückschein (R)]
Y [Zugangsgesuchsteller]

Jean-Philippe Walter