



Bern, 23. Dezember 2010

Empfehlung

gemäss Art. 14 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung

zum Schlichtungsantrag von

X
(Antragstellerin)

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Die Antragstellerin (Journalistin) hat am 9. Mai 2009 beim Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz BGÖ, SR 152.3), ein Gesuch um Zugang zu Dokumenten der *Arbeitsgruppe Begleitmassnahmen Freihandelsabkommen* (nachfolgend Arbeitsgruppe) gestellt. Darin begehrte sie Einsicht in eine von der Arbeitsgruppe erstellte „Liste mit mehr als 100 Vorschlägen“ sowie in eine „reduzierte Liste mit ca. 80 Vorschlägen“.

Die Arbeitsgruppe steht im Zusammenhang mit dem Beschluss des Bundesrats vom 14. März 2008 für ein Verhandlungsmandat mit der EU betreffend der gegenseitigen Öffnung der Agrar- und Lebensmittelmärkte. Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD), in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und unter Beizug einer Arbeitsgruppe konkrete Begleitmassnahmen und entsprechende gesetzliche Grundlagen auszuarbeiten. Das EVD setzte ein eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der betroffenen Kreise ein mit dem Auftrag, dem Departement konkrete Vorschläge für Begleitmassnahmen vorzulegen. Mit der Leitung der Arbeitsgruppe wurde der Direktor des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) beauftragt. Das Sekretariat führte das BLW¹. Gemäss

¹ [Bericht Begleitmassnahmen zu einem Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich](#), S. 4



Medienmitteilung² gehörten der Arbeitsgruppe Vertreter von 15 Organisationen aus dem Agrar- und Lebensmittelbereich, zwei Vertreter der Kantone sowie Wissenschaftsexperten an.

2. Das BLW wies am 20. Mai 2009 die Einsicht der Antragstellerin in die verlangten Dokumente ab und begründete dies u.a. wie folgt: „Die Arbeitsgruppe setzt sich aus verschiedenen Vertretern von Privatorganisationen sowie zwei Vertretern von Kantonen zusammen. Die Arbeitsgruppe gehört somit nicht der Bundesverwaltung an und kann auch keine Erlasse oder erstinstanzliche Verfügungen erlassen. Sie untersteht folglich nicht dem BGÖ“. Zudem hielt das BLW fest, das Gesuch könne auch nicht gutgeheissen werden, weil das Dokument nicht in seiner definitiven Fassung vorliege.
3. Die Antragsstellerin reichte am 2. Juni 2009 beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) einen Schlichtungsantrag ein.
4. Auf Ersuchen des Beauftragten übermittelte ihm das BLW am 22. Juni 2009 seine Stellungnahme. Die von der Antragsstellerin verlangten Dokumente reichte es jedoch nicht ein. Es hielt an seiner Einschätzung fest, wonach die Arbeitsgruppe nicht der Bundesverwaltung angehöre und damit nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehe. Weiter argumentierte das BLW: „Der Zugang zum FactSheet könnte auch nicht gewährt werden, wenn das betroffene FactSheet ein amtliches Dokument gemäss BGÖ wäre. Gemäss Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe b BGÖ besteht kein Anspruch auf Zugang zu einem Dokument, das noch nicht fertig gestellt ist. [...] Die Arbeitsgruppe Begleitmassnahmen hat ihre Beratungen noch nicht abgeschlossen [...], jedoch [wird] Anfang Juli 2009 die Schlussversion ihres Berichtes vorliegen. Anschliessend wird er dem EVD übergeben und veröffentlicht [...].“
5. Der Beauftragte verlangte am 25. Juni 2009 vom BLW die Zustellung der relevanten Dokumente und die Mitteilung, an welchem Datum der Arbeitsgruppenbericht veröffentlicht werde.
6. Das BLW teilte am 1. Juli 2009 mit der Bericht inkl. Factsheet werde im Internet am 8. Juli 2009 publiziert³. Am gleichen Tag übermittelte das BLW dem Beauftragten u.a. den ersten Berichtsentwurf (inkl. Factsheet) zum veröffentlichten Bericht.
7. Die Antragsstellerin erklärte am 11. Juli 2009 auf Anfragen des BLW hin, ihr Begehren um Einsicht in die vollständige Liste der Vorschläge sei nach wie vor hängig.
8. Am 22. Juli 2009 sandte das BLW dem Beauftragten u. a. das Begleitschreiben des BLW zum Bericht der Arbeitsgruppe sowie den Berichtsentwurf inkl. Anhang zu.
9. Nach telefonischer Nachfrage des Beauftragten beim BLW, ob die Liste mit 250 Vorschlägen existiere, übermittelte dieses am 28. Juli 2009 das Dokument „AG Begleitmassnahmen FHAL Synoptische Darstellung der Vorschläge“ (nachfolgend Dokument Synopsis), die Einladung zur 2. Sitzung sowie die E-Mail vom 2. Oktober 2008. Gleichentags übermittelte das BLW zusätzlich das Protokoll der Arbeitsgruppe vom 12. Juni 2009 und teilte mit, „die AG [hat] klar festgehalten, dass sie keine Zwischenergebnisse ihrer Arbeit veröffentlichen will.“
10. Am 21. September 2010 lud der Beauftragte die Antragstellerin und das BLW zu einer Schlichtungssitzung ein. In der Folge teilte das BLW dem Beauftragten und der Antragsstelle-

² [Medienmitteilung vom 8. April 2008: Einsetzung der Arbeitsgruppe Begleitmassnahmen](#)

³ [Bericht Begleitmassnahmen zu einem Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich](#)



rin am 5. Oktober 2010 u.a. mit: „Einerseits haben wir Ihnen bereits am 22. Juni 2009 alle unsere Standpunkte erklärt und andererseits sehen wir uns an den Beschluss der Arbeitsgruppe Begleitmassnahmen vom 12. Juni 2009, in welcher die Arbeitsgruppe klar festgehalten hat, dass sie keine Zwischenergebnisse ihrer Arbeit veröffentlichen will, gebunden. Das Protokoll dieses Beschlusses haben wir Ihnen mit E-Mail vom 22. Juli 2009 [recte 28. Juli 2009] weitergeleitet. Ausserdem sind die politischen Diskussionen betreffend dem Freihandelsabkommen Schweiz-EU und somit auch betreffend der Begleitmassnahmen noch nicht abgeschlossen, weshalb die Zwischenergebnisse der Arbeitsgruppe Begleitmassnahmen auch nicht zugänglich gemacht werden können.“

11. Der Beauftragte führte am 2. November 2010 mit dem BLW ein Einzelgespräch, in welchem die konkreten Dokumente und deren Inhalte diskutiert wurden. In der Schlichtungssitzung vom 25. November 2010 einigten sich die Antragstellerin und das BLW dahingehend, dass das Zugangsgesuch betreffend Einsicht in das Factsheet mit 70 Vorschlägen durch deren Publikation am 8. Juli 2009 gegenstandslos geworden ist. In Bezug auf die Einsicht in die Sammlung der rund 250 Vorschläge konnte keine Einigung erzielt werden. Das BLW hielt an seiner Position der Zugangsverweigerung fest, während die Antragstellerin erklärte, sie sei lediglich an den eingereichten Vorschlägen interessiert, nicht aber daran, von wem welche Vorschläge eingereicht worden waren. Aufgrund der Nichteinigung in dieser Frage erlässt der Beauftragte eine Empfehlung.
12. Im Anschluss an diese Sitzung forderte der Beauftragte das BLW auf, ihm die Einsetzungsverfügung betreffend Arbeitsgruppe zuzustellen sowie zu erläutern, wie es zu deren Einsetzung gekommen ist. Das BLW teilte am 7. Dezember 2010 mit: „1. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement EVD, d. h. die damalige Departementsvorsteherin, hat das BLW, d.h. den Direktor, im Hinblick auf ein allfälliges Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich oder eines möglichen WTO-Abschlusses mündlich beauftragt, alle aus ihrer Sicht wichtigen Organisationen der Land- und Ernährungswirtschaft und zwei Kantone einzuladen, ein gemeinsames Konzept für konkrete Massnahmen auszuarbeiten, mit denen die Betroffenen, insbesondere die Landwirte, beim Übergang in die neue Marktsituation unterstützt werden können. Das BLW lud in der Folge die durch die Departementsvorsteherin bestimmten Organisationen der Land- und Ernährungswirtschaft und zwei Kantone ein, Vertreter für eine Arbeitsgruppe zu bezeichnen, die ein solches Konzept erarbeitet. Eine Entlohnung für diese Tätigkeit war nicht vorgesehen. 2. Nachdem die eingeladenen Organisationen und Kantone Vertreter bezeichnet hatten, organisierte das BLW die Treffen der Arbeitsgruppe und machte die Sekretariatsarbeiten. Entscheidungsbefugnis kam keinem Vertreter des BLW zu.“

Ergänzend argumentierte das BLW: [D]ie Tatsache, dass die Dokumente der Arbeitsgruppe durch das BLW erstellt worden sind, ändert nichts daran, dass diese Dokumente der Arbeitsgruppe zuzurechnen sind und somit nicht dem BGÖ unterliegen.“ [Weiter sei ...], zu berücksichtigen, dass das Dokument mit den 250 Vorschlägen einzig zum persönlichen Gebrauch der Arbeitsgruppenmitglieder bestimmt war. Es diene der Arbeitsgruppe als Hilfsmittel für die Erstellung des Arbeitsgruppenberichts. Dieses Dokument kann deshalb aus diesem Grund kein Dokument im Sinne des BGÖ sein. Schliesslich gibt es keinen sachlichen Grund, weshalb die Arbeitsgruppe anders behandelt werden sollte als andere Fachexperten, die einen Bericht oder Gutachten zuhanden der Bundesverwaltung erstellen. Ein Rechtsgutachter muss beispielsweise auch nicht damit rechnen, dass die Öffentlichkeit Zugang zu seinen Vorentwürfen und seinem Brainstorming erhält.“ Zudem hielt das BLW fest, dass die Mitglieder der Arbeitsgruppe aufgrund des unter Ziffer I. 9 erwähnten Beschlusses der Arbeitsgruppe darauf



Vertrauen konnten, dass das Dokument nicht veröffentlicht werde. Seine Bekanntgabe, so das BLW weiter, beeinflusse möglicherweise auch die politische Diskussion über das Freihandelsabkommen Schweiz-EU und die Begleitmassnahmen negativ. Abschliessend erklärte das BLW, das Dokument enthalte eine Vielzahl von Personendaten, die nicht anonymisiert werden können: „Einzelne Branchenkenner können die Vorschläge ohne Weiteres den verschiedenen 15 Organisationen zuordnen. Der Zugang zu diesem Dokument ist somit aus Datenschutzgründen zu verweigern.“

II. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:

A. Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

1. 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.

Der Beauftragte wird nicht von Amtes wegen, sondern nur auf Grund eines schriftlichen Schlichtungsantrags tätig.⁴ 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 Begehren 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.

2. Die Antragstellerin hat ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim BLW eingereicht und eine ablehnende Antwort erhalten. Als Teilnehmerin an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren ist sie zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt. Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht.
3. 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 Beauftragten⁵.

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. Sachlicher Geltungsbereich

1. Das Öffentlichkeitsgesetz gilt in erster Linie für die Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ), es findet aber ebenso Anwendung auf Expertenkommissionen, Arbeitsgruppen und andere Ad-hoc-Kommissionen, die von der Verwaltung für bestimmte Aufgaben eingesetzt werden⁶.

⁴ BBI 2003 2023

⁵ BBI 2003 2024

⁶ [Empfehlung vom 12. Februar 2010: BAG / Interessenerklärungen von Kommissionsmitgliedern \(EKIF\)](#), Bundesamt für Justiz, [Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen](#), Ziffer 2. 4 (Stand 25. Februar 2010)



- 1.1 Entgegen der Ansicht des BLW ist für die Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes nicht massgeblich, ob sich eine Arbeitsgruppe aus Verwaltungsexternen, Verwaltungsinternen oder aus Vertretern beider Bereiche zusammensetzt. Wesentlich ist einzig, ob die Arbeitsgruppe von der Bundesverwaltung für eine bestimmte Aufgabe eingesetzt wurde. Dabei ist unerheblich, ob die Arbeitsgruppe eine beratende oder entscheidende Funktion hatte oder ob ihre Mitglieder ihr Fachwissen der Verwaltung unentgeltlich oder gegen Bezahlung zur Verfügung gestellt haben.

Die hier zu beurteilende Arbeitsgruppe ist ein vom EVD eingesetztes Gremium, welches den Auftrag hatte, unter der Leitung des BLW Begleitmassnahmen hinsichtlich eines allfälligen Freihandelsabkommens im Agrar- und Lebensmittelbereich zu erarbeiten. Die Mitglieder dieser Arbeitsgruppe, d.h. die darin vertretenen Organisationen sowie die beiden Kantonsvertreter, sind gemäss Angaben des BLW von der Departementsvorsteherin explizit aufgrund ihres Expertenwissens ausgewählt worden. Als Branchenvertreter und Betroffene konnten sie direkt Einfluss auf mögliche Begleitmassnahmen nehmen, indem sie für das EVD nach dessen Vorgaben den entsprechenden Bericht und das Factsheet erstellten.

Demzufolge ist die vom EVD angeordnete Arbeitsgruppe der Bundesverwaltung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ zuzurechnen.

2. Die Arbeitsgruppe hat an ihrer Sitzung vom 12. Juni 2010 – nachdem sie Kenntnis vom Eingang eines Zugangsgesuches bekommen hatte – beschlossen, keine Zwischenergebnisse zu veröffentlichen. Mit Verweis auf diesen Entscheid begründete das BLW seine Zugangsverweigerung und hielt fest, es sei daran gebunden. Die Arbeitsgruppe dürfe darauf vertrauen, dass keine Zwischenergebnisse veröffentlicht werden. Schliesslich werde nur der definitive Bericht die Meinung der Arbeitsgruppe zeigen.

- 2.1 In diesem Zusammenhang ist klar festzuhalten, dass dem Transparenzprinzip unterliegenden Stellen (Departemente, Bundesämter, alle Arbeits- und Expertengruppen, Gutachter etc.) *nicht in eigener Kompetenz* entscheiden können, von ihnen erstellte Dokumente vom Öffentlichkeitsgesetz auszuschliessen. Vielmehr muss bei einem konkreten Zugangsgesuch nach den Vorgaben dieses Gesetzes jeweils geprüft werden, ob ein amtliches Dokument vorliegt (Art. 5 BGÖ) und ob allenfalls einer der gesetzlichen Ausnahmegründe (Art. 7 BGÖ und Art. 8 BGÖ) die Vermutung des Dokumentenzugangs umzustossen vermag.

Die von der Arbeitsgruppe erstellten Dokumente sind nach Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes zu beurteilen.

3. Das BLW macht geltend, dass das Dokument Synopsis einerseits nicht fertig gestellt (Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ) und andererseits zum persönlichen Gebrauch bestimmt sei (Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ).
- 3.1 Nach Art. 5 BGÖ liegt ein amtliches Dokument vor, wenn folgende drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: Die Information muss auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sein (Art. 5 Abs. 1 Bst. a BGÖ); sie muss sich im Besitz einer Behörde befinden (Art. 5 Abs. 1 Bst. b BGÖ), und sie muss der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen (Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Nicht als amtlich gelten nach Art. 5 Abs. 3 BGÖ Dokumente, welche durch eine Behörde kommerziell genutzt werden (Bst. a), nicht fertig gestellt (Bst. b) oder zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (Bst. c).



In die Kategorie der Dokumente, die zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGO), fallen alle Informationen, die dienstlichen Zwecken dienen, deren Benutzung jedoch ausschliesslich dem Autor bzw. der Autorin oder einem eng begrenzten Personenkreis vorbehalten ist (Art. 1 Abs. 3 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31): z.B. handschriftliche Notizen, Korrekturvorschläge, Kurzzusammenfassungen, Gedankenstützen, Sitzungs- und Arbeitsnotizen etc. die als Arbeitsgrundlage oder Arbeitshilfsmittel, die höchstens innerhalb eines Teams oder zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Vorgesetzten ausgetauscht werden⁷. Wesentlich ist, ob die zum persönlichen Gebrauch bestimmten Dokumente das Kriterium des Arbeitshilfsmittels erfüllen. Mit anderen Worten muss es sich um Dokumente handeln, die im Rahmen eines Arbeits- und Entwicklungsprozesses entstanden sind⁸.

Der im Internet veröffentlichte Bericht der Arbeitsgruppe erläutert den Prozessablauf des Auftrags. Demnach erhielt die Arbeitsgruppe vom BLW den Auftrag, auf die zweite Sitzung vom 8. Oktober 2008 hin konkrete Vorschläge zu Begleitmassnahmen einzureichen. In dieser Sitzung „[präsentierten] die Mitglieder [...] diese Vorschläge [...] und ihre strategischen Überlegungen. Anschliessend wurde eine erste Diskussion zu den Massnahmen geführt, welche Hinweise gab, wie die rund 250 eingereichten Vorschläge in einem ersten Schritt gruppiert werden können. Das Sekretariat erarbeitete auf der Basis dieser Diskussion eine erste Synthese der Vorschläge und unterbreitete diese den Mitgliedern zur Beurteilung“. Aus diesem Bericht und der zugestellten Unterlagen ergibt sich, dass das BLW nicht nur Sekretariatsarbeiten für die Arbeitsgruppe ausführte, sondern vielmehr selber substantiell, materiell und inhaltlich aktiv war. Es sammelte die eingereichten Vorschläge, teilte diese systematisch in sechs Kategorien ein, versah jeden Vorschlag mit drei Bewertungsmöglichkeiten (breite, mittlere und geringe Unterstützung) und forderte die Mitglieder der Arbeitsgruppe auf, jeden Vorschlag entsprechend zu gewichten. Das vom BLW so gestaltete Dokument Synopsis diente daher nicht als Arbeitsgrundlage zum Austausch unter den Arbeitsgruppenmitgliedern zwecks Korrektur, Ergänzung oder Finalisierung, sondern es wurde ihnen zur Bewertung der einzelnen Vorschläge übergeben. Auch enthält das Dokument keinerlei persönliche Notizen, Anmerkungen oder Korrekturen. Das Kriterium des Arbeitshilfsmittels ist also nicht erfüllt. Zudem war das Dokument nie einem eng begrenzten Personenkreis vorbehalten, sondern wurde an die 15 Organisationen sowie die zwei Kantone übergeben.

Demzufolge ist das Dokument Synopsis kein zum persönlichen Gebrauch bestimmtes Dokument.

3.2 Weiter gilt es zu klären, ob das Dokument Synopsis fertig gestellt ist (Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGO e contrario). Gemäss der Verordnung zum Öffentlichkeitsgesetz gilt ein Dokument dann als fertig gestellt, wenn es vom Ersteller unterzeichnet ist oder dem Adressaten zur Kenntnis- oder Stellungnahme oder als Entscheidungsgrundlage definitiv übergeben (Art.1 Abs. 2 Bst. a und b VBGÖ). Es gilt auch festzuhalten, dass sogar Vor- oder Teilentwürfe eines Dokumentes fertig gestellte Dokumente sein, sofern sie in sich selber abgeschlossen sind⁹.

Das Dokument Synopsis wurde auf dem offiziellen Papier des BLW erstellt, trägt die Referenz dreier BLW-Mitarbeitenden und wurde im Dokumentensystem¹⁰ des BLW unter Refe-

⁷ [Erläuterungen zur Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung](#) Ziffer 2; Handkommentar BGO, Art. 5 RZ 39

⁸ [Empfehlung vom 3. April 2009: ESTV / Cockpits und Amtsreportings](#), II. B 7

⁹ BBI 2003 1999

¹⁰ BBI 2003 1998



renz/Aktenzeichen: 2008-06-18/177/gro/tha/msa abgelegt. Es zeigt den ersten, abgeschlossenen Arbeitsschritt der Arbeitsgruppe, nämlich das Sammeln der Vorschläge. In seiner strukturierten Form und mit den Bewertungsmöglichkeiten ist es im Prozessablauf des EVD-Auftrags als ein in sich abgeschlossenes Dokument zu betrachten. Entscheidend ist, dass es definitiv übergeben wurde und die Adressaten, nämlich die Mitglieder der Arbeitsgruppe, frei entscheiden konnten, wie sie mit dem Dokument weiter verfahren, d.h. wie sie die Vorschläge bewerten und eingrenzen¹¹.

Das Dokument Synopsis ist ein fertig gestelltes, definitives und damit ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ.

4. Das BLW deutete in seinen Stellungnahmen verschiedene Ausnahmegründe an. Es blieb in seiner Argumentation indes zu allgemein (z. B. „Gefährdung der politischen Diskussion“) und begründete im Einzelnen nicht, ob, inwieweit und welche gesetzlichen Ausnahmen nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ oder nach Art. 8 BGÖ den Zugang zum Dokument Synopsis ausschliessen¹².
 - 4.1 Für den Beauftragten ist indes kein Ausnahmegrund für eine Einschränkung des Zugangs ersichtlich. In Bezug auf die vom BLW angedeuteten Ausnahmen gilt es festzuhalten:
 - Die Arbeitsgruppe ist Teil der Bundesverwaltung. Deshalb entfällt die Möglichkeit der Zusage der Geheimhaltung gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ.
 - Die Arbeitsgruppe hat den Auftrag des EVD unter der Leitung des BLW erfüllt, und mit der Veröffentlichung ihres Schlussberichts (inkl. des Factsheets mit den 70 Vorschlägen) ist die freie Meinungs- und Willensbildung der Arbeitsgruppe abgeschlossen (Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ).
 - Bloss Unannehmlichkeiten, wie etwa allfällige politische Diskussionen, rechtfertigen keine Zugangsverweigerung und stellen per se noch keine wesentliche Beeinträchtigung im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ dar¹³.
 - Die Arbeitsgruppe hat mit der Veröffentlichung des Schlussberichts (inkl. des Factsheets) ihre (politischen und administrativen) Entscheide gefällt (Art. 8 Abs. 2 BGÖ).
 - Das Dokument Synopsis enthält keine Positionen, die unmittelbar bevorstehende Verhandlungen gefährden könnten (Art. 8 Abs. 4 BGÖ).
5. Das BLW führte schliesslich aus, das Dokument Synopsis enthalte Personendaten, die nicht anonymisiert werden könnten. Einzelne Branchenkenner könnten die Vorschläge ohne weiteres den jeweiligen Organisationen zuordnen, weshalb der Zugang zu diesem Dokument zu verweigern sei.
 - 5.1 Dokumente, die Personendaten enthalten, sind nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Ist eine Anonymisierung nicht möglich, so beurteilt sich der Zugang nach den Vorschriften über die Bekanntgabe von Personendaten durch Bundesorgane (Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 des Bundesgesetzes über den Datenschutz, DSG, SR 235.1).
 - 5.2 Vorliegend handelt es sich um Personendaten der in der Arbeitsgruppe vertretenen Organisa-

¹¹ Handkommentar BGÖ, Art 5 RZ 34

¹² Zur Beweislast der Bundesbehörden führt das Bundesverwaltungsgericht aus: "Wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten verweigert, so obliegt der Behörde die Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten, die durch das Öffentlichkeitsgesetz aufgestellt wird, d.h. sie muss beweisen, dass die Ausnahmebedingungen gegeben sind, die in den Art. 7 und 8 BGÖ festgelegt sind [...]" (Urteil vom 18. Oktober 2010, Referenz A-3443/2010, Erw. 3.1)

¹³ BBl 2003 2007; Handkommentar BGÖ, Art. 7 RZ 15



tionen sowie um die Kürzel der drei BLW-Mitarbeiter in der Dokumentenreferenz. Die Antragstellerin hielt in der Schlichtungssitzung wiederholt fest, sie interessiere sich einzig für die eingereichten Vorschläge, nicht jedoch welche der Arbeitsgruppenmitglieder welche Vorschläge eingereicht habe. Das Argument des BLW, wonach trotz Anonymisierung die Vorschläge den Organisationen zugeordnet werden könnten, überzeugt nicht. Deshalb sind die Personendaten zu anonymisieren, d.h. im Dokument Synopsis in der Spalte „Organisation“ einzuschwärzen. Die Personendaten der BLW-Mitarbeiter sind nicht zu anonymisieren¹⁴. Die Personendaten kantonaler Behördenmitglieder sind nach kantonalen Bestimmungen zu den Öffentlichkeitsgesetzen zu beurteilen

Die Personendaten in der Spalte „Organisation“ sind einzuschwärzen und der Zugang zum Dokument Synopsis ist in dieser Form zu gewähren.

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

1. Das Bundesamt für Landwirtschaft anonymisiert das Dokument Synopsis, indem es dessen Spalte „Organisation“ einschwärzt, und gewährt den Zugang zum Dokument Synopsis.
2. Das Bundesamt für Landwirtschaft erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), wenn es in Abweichung von Ziffer 1 den Zugang nicht gewähren will.
3. Das Bundesamt für Landwirtschaft erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
4. 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 ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
5. Gegen die Verfügung kann die Antragstellerin beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGÖ).
6. In Analogie zu Art. 22a VwVG stehen gesetzliche Fristen, die nach Tagen bestimmt sind, vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar still.
7. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragstellerin anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
8. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - X
 - Bundesamt für Landwirtschaft
3000 Bern

Jean-Philippe Walter

¹⁴ Handkommentar BGÖ, Art. 7 RZ 80 mit weiteren Hinweisen