



Bern, 21. Januar 2016

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

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Antragsteller (Interessenvertreter) hat am 25. Juli 2015 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Bundesamt für Landwirtschaft BLW unter Verweis auf einen Zeitungsartikel¹ folgendermassen um Zugang zu amtlichen Dokumenten ersucht:
 - „Strafanzeigentext vom 21. März 2012 und Dokumente, welche im Dossier des BLW's für die Strafanzeige von Käser Wick zusammen gefasst sind.
 - Beantwortung der Frage, warum die Kontrolle der Auszahlungen der Verkäsungszulagen entgegen einem vom BLW in Auftrag gegebenen Gefälligkeitsgutachten von Flury und Giuliani² nicht vor dem Jahr 2012 statt gefunden haben?“
2. Mit E-Mail vom 13. August 2015 nahm das BLW Stellung zum Gesuch und teilte dem Antragsteller mit, das Öffentlichkeitsgesetz finde gemäss dessen Art. 3 keine Anwendung auf Dokumente betreffend Strafverfahren. Bei hängigen Strafverfahren entscheide die zuständige Strafverfolgungsbehörde gestützt auf die Strafprozessordnung (StPO) über die Bekanntgabe von Informationen. Aus diesem Grund könne das BLW die gewünschten Dokumente nicht herausgeben.
Zur Frage über die Kontrolltätigkeit des BLW betreffend die Auszahlung der Verkäsungszulagen teilte es mit, die Inspektionsstelle des BLW prüfe bereits seit dem 1. Mai 1999 stichprobenweise vor Ort bei den Milchverwertern, ob die Verkäsungszulage den Produzenten effektiv überwiesen worden sei. Zusätzlich kontrolliere die interne Revisionsstelle des BLW seit 2002 die Auszahlung der Verkäsungszulagen, die das BLW gestützt auf Art. 38 und 39 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) gewähre.
3. Am 31. August 2015 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein.
Er wies darauf hin, dass sich das BLW bei der Verweigerung seines Zugangsgesuches

¹ <http://www.tagblatt.ch/ostschweiz/thurgau/kantonthurgau/tz-tg/Neues-Verfahren-gegen-Kaeser-Wick;art123841.3558735>
(zuletzt besucht am 20. Januar 2016).

² Flury & Giuliani GmbH, Agrar- und Regionalökonomische Beratung, Zürich.



widerspreche. Es behauptete, dass die Weiterleitung der Verkäsungszulagen von den Milchverwertern an die Milchproduzenten seit dem 1. Mai 1999 stichprobenweise vor Ort kontrolliert werde und dass die Verkäsungszulagen den Produzenten effektiv überwiesen worden seien. Gleichzeitig habe das BLW jedoch am 21. März 2012 eine Strafanzeige gegen das Unternehmen Käser Wick aus Benken SG eingereicht, welche die Veruntreuung und Nichtweitergabe der Verkäsungszulagen zum Inhalt hatte. Er wolle daher wissen, welche Details im Text dieser Strafanzeige standen. Der Text der Strafanzeige enthalte Informationen zur Kontrolltätigkeit des BLW, worin zum Ausdruck komme, dass die Oberkontrolle für die Auszahlungen der Verkäsungszulagen nicht wahrgenommen wurde und diese veruntreut wurden und noch immer veruntreut werden. Die Verkäsungszulagen müssten nach Art. 1 der Verordnung über die Zulagen und die Datenerfassung im Milchbereich (Milchpreisstützungsverordnung, MSV; SR 916.350.2) den Produzenten zugutekommen, allerdings würden diese an die Milchverarbeiter ausbezahlt, sodass das BLW rechtlich nicht entlastet sei. Es spiele für die Bewertung und Transparenz des BLW eine Rolle, ob dieser Strafanzeigetext zugänglich sei oder nicht, weil die Auseinandersetzung, dass die Verkäsungszulagen endlich die Zielempfänger erreichen würden, mittlerweile bereits über 2 Jahre andauere. Zur Erstellung der Strafanzeige seien amtliche Dokumente konsultiert worden, die die Kontrolle der Auszahlungen zum Inhalt hatten. Er interessiere sich dafür zu erfahren, welche das waren.

4. Mit Schreiben vom 1. 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.
5. Am 3. November 2015 reichte das BLW eine Stellungnahme und am 6. November 2015 die betroffenen Dokumente ein.
In seiner Stellungnahme wies das BLW zunächst darauf hin, dass der Antragsteller in seinem Schlichtungsantrag nur noch die Verweigerung des Zugangs zu den Strafakten, nicht jedoch die Beantwortung der Frage zur Kontrolltätigkeit des BLW betreffend die Auszahlung und die Weiterleitung von Verkäsungszulagen rüge. Die Stellungnahme des BLW beschränke sich daher auf die Verweigerung des Zugangs zu den verlangten Dokumenten betreffend das hängige Strafverfahren.
Das BLW habe die erwähnte Strafanzeige am 21. März 2012 bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde eingereicht. Nach Eingang dieser Anzeige habe der zuständige Staatsanwalt ein Strafverfahren eröffnet, welches nach wie vor hängig sei. Gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ gelte das Öffentlichkeitsgesetz nicht für Dokumente, die ein Strafverfahren betreffen. Die Strafanzeige gehöre zu den Verfahrensakten im engeren Sinne und sei damit ein Dokument, welches ein Strafverfahren betreffe und deshalb von sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen sei. Der Zugang sei folglich zu verweigern.
Als Beilage zur Strafanzeige habe das BLW dem Staatsanwalt verschiedene Dokumente eingereicht, die den Tatverdacht belegen würden. Diese Beilagen seien einerseits im Hinblick auf die Strafanzeige erarbeitet worden und würden andererseits einen Zusammenhang mit der Strafanzeige aufweisen. Sie würden der Sachverhaltsfeststellung und als Beweis dienen. Diese Dokumente befänden sich ebenfalls im gleichen Dossier (Strafdossier) wie die Strafanzeige und würden demnach Teil der Verfahrensakten des Strafverfahrens bilden.
Schliesslich seien auch die nachträglich auf Ersuchen des Staatsanwaltes nachgereichten Unterlagen als Teil der Verfahrensakten zu qualifizieren. Der Zugang zum gesamten Strafdossier des BLW sei daher gestützt auf Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ zu verweigern.



6. Mit E-Mail vom 19. Januar 2016 erkundigte sich der Beauftragte beim BLW nach dem Stand des besagten Strafverfahrens.
7. Mit E-Mail vom 20. Januar 2016 bestätigte das BLW dem Beauftragten, dass das besagte Strafverfahren bei der Staatsanwaltschaft des Kantons St. Gallen noch immer hängig sei und in nächster Zeit noch fort dauern werde.
8. 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

9. Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim BLW ein. Dieses verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Der Antragsteller ist als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
10. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.³ 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

11. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde. Er prüft damit im Schlichtungsverfahren einerseits beispielsweise, ob die für das Zugangsgesuch zuständige Behörde den Begriff des amtlichen Dokumentes (Art. 5 BGÖ) sowie die in Art. 7 f. BGÖ vorgesehenen Ausnahmeklauseln oder die Bestimmungen in Bezug auf den Schutz der Personendaten (Art. 9 BGÖ) rechtmässig angewendet hat. Andererseits prüft er in jenen Bereichen, in denen das Öffentlichkeitsgesetz der Behörde bei der Bearbeitung eines Zugangsgesuches einen gewissen Ermessensspielraum verleiht (z.B. Art der Einsichtnahme in amtliche Dokumente), ob die von der Behörde gewählte Lösung auf die Umstände des jeweiligen Falls abgestimmt und angemessen ist. Dabei kann der Beauftragte entsprechende Vorschläge im Rahmen des Schlichtungsverfahrens machen (Art. 12 Abs. 2 VBGÖ) oder gegebenenfalls eine entsprechende Empfehlung erlassen (Art. 14 BGÖ).⁴
12. Verfahrensgegenstand der vorliegenden Empfehlung bildet gemäss Schlichtungsantrag des Antragstellers nur noch die Verweigerung des Zugangs zum genannten Strafdossier.

³ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.

⁴ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.



13. Der Antragsteller verlangte anlässlich seines Zugangsgesuches Einsicht in den Strafanzeigentext vom 21. März 2012 und in weitere Dokumente, welche im Dossier des BLW für die genannte Strafanzeige zusammengefasst sind. Im Ergebnis verlangt er damit den Zugang zum gesamten Strafdossier des vom BLW angestossenen Strafverfahrens.
14. Nach Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ gilt das Öffentlichkeitsgesetz nicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend Strafverfahren. Die Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz geht davon aus, dass die Ausnahmebestimmung von Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ sowohl auf hängige als auch auf abgeschlossene Verfahren Anwendung findet.⁵ Eine generelle Nichtanwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes für amtliche Dokumente betreffend *abgeschlossene* Verfahren wird jedoch weder in der Botschaft begründet noch scheint eine solche Einschränkung des sachlichen Geltungsbereichs ohne Weiteres mit dem Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes vereinbar zu sein. Aus diesem Grund kritisiert der Beauftragte diese Haltung in Übereinstimmung mit der Lehre als zu einschneidend.⁶
15. Der Beauftragte stimmt mit den Ausführungen in der Botschaft insofern überein, als dass sämtliche Dokumente, welche Teil eines *hängigen* Verfahrens bilden, für die gesamte Dauer des Verfahrens vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgeschlossen und somit nicht zugänglich sind. Dies ergibt sich aus Sinn und Zweck von Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ, nämlich dem Schutz entsprechender hängiger Verfahren bzw. der Verhinderung einer Kollision verschiedener Informationszugangsansprüche, konkret zwischen dem Akteneinsichtsrecht i.S.d. entsprechenden Verfahrenserlasses und dem Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten nach Öffentlichkeitsgesetz. Der Zugang zu Dokumenten hängiger Verfahren richtet sich während deren Dauer nach den entsprechenden Verfahrenserlassen.⁷
16. Vorliegend verlangt der Antragsteller Zugang zum gesamten Strafdossier eines hängigen Strafverfahrens (vgl. Ziffer 7). Sowohl die Strafanzeige als auch alle Beilagen dazu sind als eigentliche Strafverfahrensakten zu qualifizieren. All diese Dokumente sind gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ für die gesamte Dauer des Strafverfahrens vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgeschlossen. Es besteht demnach kein Recht auf Zugang zu diesen Dokumenten und die vollständige Zugangsverweigerung des BLW erweist sich als rechtmässig.
17. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis: Die vom Antragsteller verlangten Dokumente bilden Teil von Verfahrensakten eines hängigen Strafverfahrens. Das Öffentlichkeitsgesetz kommt gemäss dessen Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 während der gesamten Dauer dieses Strafverfahrens nicht zur Anwendung. Das BLW hat den Zugang zum verlangten Strafdossier demnach zu Recht verweigert.*

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

18. Das Bundesamt für Landwirtschaft hält an der vollständigen Zugangsverweigerung für die Dauer des genannten Strafverfahrens fest.

⁵ BBI 2003 1989.

⁶ SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar BGÖ, Art. 3 Rz 12.

⁷ BBI 2003 1989, 2008.



19. Der Antragsteller kann 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 er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
20. Das Bundesamt für Landwirtschaft erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
21. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
22. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
X
[Antragsteller]
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Bundesamt für Landwirtschaft BLW
3003 Bern

Jean-Philippe Walter