



Aktennotiz

Datum:

20. Dezember 2022 / 20. Februar 2025

An:

IDAG Transparenz

Herausgabe von Personendaten von Bundesangestellten gestützt auf das BGÖ¹ und Praxis des BJ

1 Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten enthalten

Das BGÖ verleiht jeder Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (Art. 6 BGÖ). Das BGÖ statuiert nicht nur ein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, sondern stellt damit gleichzeitig die Vermutung des freien Zugangs auf. Einschränkungen des Zugangs sind nur im Rahmen von abschliessend aufgezählten Ausnahmerebestimmungen zulässig (Art. 7 ff. BGÖ).

Amtliche Dokumente (i.S.v. Art. 5 BGÖ), die Personendaten (i.S.v. Art. 5 Bst. a DSG²)³ enthalten, werden vom Öffentlichkeitsprinzip erfasst und sind grundsätzlich zugänglich.⁴ Amtliche Dokumente können Personendaten unterschiedlicher Personengruppen enthalten: Personendaten von Bundesangestellten, Personendaten von privaten Drittpersonen sowie Personendaten der gesuchstellenden Person selbst. Handelt es sich ausschliesslich um Personendaten der gesuchstellenden Person selbst, richtet sich das Gesuch nicht nach dem BGÖ (Art. 3 Abs. 2 BGÖ), sondern nach dem datenschutzrechtlichen Auskunftsrecht gemäss Art. 25 ff. DSG. Verwaltungsangestellte können sich mit Blick auf die öffentlichen Aufgaben, an deren Erfüllung sie mitwirken, grundsätzlich nicht im selben Mass auf ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung berufen wie private Dritte; ihren dem Zugang entgegenstehenden privaten Interessen kommt grundsätzlich weniger Gewicht bei als wenn die Personendaten privater Dritter in Frage stehen.⁵

Die Frage des Zugangs zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten von Bundesangestellten enthalten, stellt sich zunehmend verstärkt, da neben Papierdokumenten auch elektronische

¹ Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ), SR 152.3.

² Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020 (Datenschutzgesetz, DSG), SR 235.1.

³ AMMANN RETO/LANG RENATE, § 25 Öffentlichkeitsgesetz und Datenschutz, in: Datenschutzrecht, Passadelis/Rosenthal/Thür (Hrsg.), Basel 2015, Rz. 25.46 (Fn. 92).

⁴ BRUNNER STEPHAN C./FLÜCKIGER ALEXANDRE, Nochmals: der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten enthalten, Jusletter vom 4. Oktober 2010, Rz. 11.

⁵ BVGer A-6054/2013, Urteil vom 18. Mai 2015, E. 4.2.2.

Dokumente wie bspw. E-Mails, Threema- und Skype-Chat-Nachrichten aufgrund der technologieutralen Definition von amtlichen Dokumenten in Art. 5 BGÖ vom Zugangsrecht erfasst sind.

2 Pflicht zur Anonymisierung von Personendaten (Art. 9 Abs. 1 BGÖ)

Amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, sind nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Dabei sind unter Personendaten alle Angaben zu verstehen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (Art. 5 Bst. a DSG). Bestimmbar ist eine natürliche Person, wenn sie direkt oder indirekt identifiziert werden kann, beispielsweise über den Hinweis auf Informationen, die sich aus den Umständen oder dem Kontext ableiten lassen (Identifikationsnummer, Standortdaten, spezifische Aspekte, die ihre physische, physiologische, genetische, psychische, wirtschaftliche, kulturelle oder gesellschaftliche Identität betreffen).⁶

Anonymisierung bedeutet, die Personendaten zu entfernen oder soweit unkenntlich zu machen, dass eine Re-Identifizierung ohne unverhältnismässigen Aufwand vernünftigerweise nicht mehr möglich ist.⁷ Die Anonymisierungspflicht ist keine absolute: Amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, sind "nach Möglichkeit" zu anonymisieren. Die Behörde verfügt bei ihrem Entscheid hinsichtlich der Anonymisierung über einen Ermessensspielraum, welcher pflichtgemäss wahrzunehmen ist.⁸ Die genaue Tragweite der Verpflichtung ergibt sich schliesslich aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz.⁹ Der Aufwand, der zur Anonymisierung betrieben wird, muss dabei in einem angemessenen Verhältnis zum Risiko für die Privatsphäre der betroffenen Person stehen.

Zudem bestehen Ausnahmen von der Anonymisierungspflicht, wenn sich das Zugangsgesuch auf die Identität der Person bezieht¹⁰, die Anonymisierung mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden ist¹¹, die betroffene Person in amtlicher Funktion an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligt ist oder die Bekanntgabe der Personendaten nicht geeignet ist, die Privatsphäre der betroffenen Person zu beeinträchtigen¹². So wäre beispielsweise eine Anonymisierung als unzulässig zu erachten, wenn die Privatsphäre der betroffenen Person durch die Bekanntgabe ihrer Personendaten gar nicht oder nur am Rande beeinträchtigt würde.¹³ Namen und Funktionsbezeichnungen von Verwaltungsangestellten, als Ersteller, Mitwirkende, Unterzeichner etc. von Berichten, Stellungnahmen, Schreiben oder E-Mails ebenso wie von vertretenen Positionen, Auffassungen oder Aussagen in Protokollen oder Gutachten fallen in diesem Sinne grundsätzlich *nicht* unter die Anonymisierungspflicht.¹⁴

Zusammenfassend wird eine Pflicht zur Anonymisierung der Personendaten von Verwaltungsangestellten grundsätzlich verneint, sofern die Personendaten nur im Zusammenhang mit der

⁶ BBI 2017 7019.

⁷ BVGer A-6054/2013, Urteil vom 18. Mai 2015, E. 4.2.1; AMMANN/LANG, in: Passadelis/Rosenthal/Thür [Hrsg.], Datenschutzrecht, 2015, § 25 Rz. 25.60; ISABELLE HÄNER, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Art. 9 BGÖ N. 5 mit Hinweisen.

⁸ BVGer A-6054/2013, Urteil vom 18. Mai 2015, E. 4.2.1.

⁹ FLÜCKIGER ALEXANDRE, in: Brunner/Mader (Hrsg.), Handkommentar BGÖ, Art. 9 Rz. 21.

¹⁰ EDÖB Empfehlung vom 22. Februar 2012 Bundesanwaltschaft/Arbeitsvertrag alt Bundesanwalt; BGE 136 II 399.

¹¹ BBI 2003 2016: Diese Ausnahme soll nur zurückhaltend angenommen werden.

¹² EDÖB Empfehlung vom 8. Juli 2013 Bundesamt für Landwirtschaft/Auszüge aus dem Dokumentenverwaltungssystem, Ziff. 27.

¹³ ROSENTHAL/JÖHRI, Handkommentar DSG, Zürich 2008, Art. 19 Abs. 1^{bis} Rz. 48; BJ Gutachten Beratungsmandate, S. 7 ff.

¹⁴ LADANIE-KÄMPFER, Der Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten von Verwaltungsangestellten, Rz. 4 f.

Erfüllung von öffentlichen Aufgaben stehen.¹⁵ Weisen die Personendaten jedoch (auch) einen direkten oder indirekten Bezug zur Privatsphäre auf, ist mittels einer Interessenabwägung zu ermitteln, ob das amtliche Dokument in nicht anonymisierter Form herausgegeben werden darf.

3 Zugang zu amtlichen Dokumenten mit nicht anonymisierten Personendaten (Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 36 DSG)

3.1 Zwei normative Perspektiven: BGÖ und DSG

Können Personendaten nicht anonymisiert werden, so richtet sich der Zugang nach Art. 9 Abs. 2 BGÖ. Diese Bestimmung verweist auf Art. 36 DSG, welche die koordinierende Bestimmung darstellt.¹⁶ Art. 36 Abs. 3 DSG ist die datenschutzrechtliche Zwillingsbestimmung zur transparenzrechtlichen Ausnahmebestimmung in Art. 7 Abs. 2 BGÖ. Das BGÖ regelt den Zugang zu amtlichen Dokumenten und sieht dabei zum Schutz der Privatsphäre Dritter Ausnahmen vom Zugang vor. Die datenschutzrechtliche Bestimmung zur Bekanntgabe von Personendaten durch Bundesorgane regelt spiegelbildlich den Schutz von Personendaten und erlaubt unter gewissen Voraussetzungen deren Bekanntgabe. BGÖ und DSG regeln damit gemeinsam (aufeinander verweisend) den Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten aus unterschiedlichen Perspektiven – dem Öffentlichkeitsprinzip und dem Datenschutz.

Gemäss der koordinierenden Bestimmung im DSG dürfen Bundesorgane gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten bekannt geben, wenn die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Art. 36 Abs. 3 Bst. a DSG) und wenn an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Art. 36 Abs. 3 Bst. b DSG). Da nur amtliche Dokumente i.S.v. Art. 5 BGÖ – Dokumente, die die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen – in den Anwendungsbereich des BGÖ fallen, ist erstere Voraussetzung jeweils gegeben. Die zweite Voraussetzung erfordert hingegen – siehe Ziffer 5 unten – eine Interessenabwägung.¹⁷

3.2 Anhörung der betroffenen Person (Art. 11 BGÖ)

Betrifft das Gesuch amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, und zieht die Behörde die Gewährung des Zugangs in Betracht, so konsultiert sie die betroffene Person und gibt ihr Gelegenheit zur Stellungnahme innert zehn Tagen. Die Stellungnahme gibt der Behörde Anhaltspunkte für die Interessenabwägung. Insbesondere für die Beurteilung der möglichen Nachteile ist die vorgängige Anhörung der betroffenen Person von Bedeutung.¹⁸ Die Behörde informiert die angehörte Person anschliessend über ihre Stellungnahme zum Gesuch (Art. 11 Abs. 2 BGÖ).

4 Einschränkung des Zugangs aufgrund einer Beeinträchtigung der Privatsphäre Dritter (Art. 7 Abs. 2 BGÖ)

Der Gesetzeswortlaut sieht in Art. 7 Abs. 2 BGÖ vor, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann, wobei das öffentliche Interesse am Zugang ausnahmsweise überwiegen kann.

¹⁵ FLÜCKIGER, Art. 9 Rz. 14; LADANIE-KÄMPFER, (Fn. 15), Rz. 5.

¹⁶ AMMANN/LANG (Fn. 4), Rz. 25.70; EHRENSPERGER JENNIFER, in: Maurer-Lambrou/Blechta (Hrsg.), Basler Kommentar zum DSG, Art. 19 Rz. 32.

¹⁷ Ob die Geltungsbereiche von Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 36 Abs. 3 DSG zu Art. 7 Abs. 2 BGÖ deckungsgleich sind, hängt von der Auslegung des Begriffs der Privatsphäre ab. Diese Frage dogmatischer Natur wird hier nicht weiter vertieft, weil vorliegend nur entscheidend ist, dass gemäss beiden Bestimmungen eine Interessenabwägung vorgenommen werden muss.

¹⁸ Urteil BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015, E. 5.2.3.1; Urteil BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015, E. 4.4.

In anderen Worten ist eine Interessenabwägung im Einzelfall vorzunehmen. Dabei sind die privaten Geheimhaltungsinteressen auf der einen Seite und die öffentlichen Interessen am Zugang zum amtlichen Dokument auf der anderen Seite einander gegenüberzustellen.¹⁹ Die privaten Geheimhaltungsinteressen beziehen sich dabei auf die Privatsphäre «Dritter».²⁰ Bei einem Gesuch, das die Personendaten der gesuchstellenden Person betrifft, richtet sich der Zugang nach den datenschutzrechtlichen Bestimmungen. Sie werden entsprechend nicht im Rahmen von Art. 7 Abs. 2 BGÖ berücksichtigt.

5 Kriterien für die Interessenabwägung im Einzelfall

Gestützt auf Art. 7 Abs. 2 BGÖ und Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 36 DSG ist somit eine Abwägung vorzunehmen zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang zu amtlichen Dokumenten und dem Schutz der Privatsphäre bzw. der informationellen Selbstbestimmung jener Personen, deren Daten im Dokument enthalten sind und zugänglich gemacht werden sollen.²¹ Dabei muss das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Personendaten dem privaten Interesse der betroffenen Person gegenübergestellt werden.²² Das persönliche Zugangsinteresse des Gesuchstellers wird nicht berücksichtigt.²³

5.1 Private Datenschutzinteressen

Gemäss der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat die Gewichtung des Privatinteresses «insbesondere anhand der Art der in Frage stehenden Daten, der Funktion bzw. Stellung der betroffenen Person sowie möglicher Konsequenzen der Bekanntgabe»²⁴ zu erfolgen. Bei der Interessenabwägung muss zudem berücksichtigt werden, dass es für eine tatsächliche Beeinträchtigung der Privatsphäre der betroffenen Person einer gewissen Erheblichkeit bedarf.²⁵

Bezüglich der in Frage stehenden Daten kommt gemäss Lehre und Rechtsprechung besonders schützenswerten Personendaten i.S.v. Art. 5 Bst. c DSG erhebliches Gewicht zu.²⁶ Darunter fallen Daten über die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten (Ziff. 1.), über die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Zugehörigkeit zu einer Rasse oder Ethnie (Ziff. 2), genetische Daten (Ziff. 3), biometrische Daten, die eine natürliche Person eindeutig identifizieren (Ziff. 4), Daten über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen (Ziff. 5) und Daten über Massnahmen der sozialen Hilfe (Ziff. 6). Daten rein finanzieller und organisatorischer Art geniessen hingegen keinen erhöhten Schutz.²⁷ Auch kann das Zugänglichmachen von "gewöhnlichen" Personendaten im Sinne von Art. 5 Bst. a DSG für die betroffenen Personen schwerwiegende Konsequenzen haben, weshalb die Umstände im konkreten Einzelfall zu würdigen sind.²⁸

¹⁹ COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Brunner/Mader (Hrsg.), Stämpfli Handkommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 7 Rz. 53.

²⁰ LADANIE-KÄMPFER, Der Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten von Verwaltungsangestellten, Rz. 3.

²¹ Urteil BGer 1C_93/2021 vom 6. Mai 2022 E. 4.3.1.

²² Urteil BGer 1C_14/2016 vom 23. Juni 2016, E. 3.4; Urteil BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015, E. 5.1.3.1.

²³ Urteil BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2012, E. 4.1.4; Urteil BVGer A-7405/2014 vom 23. November 2015, E. 6.5.7.

²⁴ Urteil BGer 1C_93/2021 vom 6. Mai 2022, E. 4.3.2; Urteil BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015, E. 5.1.3.1; siehe auch Urteil BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2012, E. 4.1.3. Siehe auch BRUNNER STEPHAN, Persönlichkeitsschutz bei der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen, ZBl 11/2010, S. 620 f.

²⁵ Urteil BGer 1C_14/2016 vom 23. Juni 2016, E. 3.4; Urteil BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016, E. 6.1.3.

²⁶ AMMANN/LANG (Fn. 4), Rz. 25.88; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Brunner/Mader (Hrsg.), Stämpfli Handkommentar zum BGÖ, Art. 7 Rz. 81; EHRENSPERGER (Fn. 17), Art. 19 Rz. 46; Urteil BVGer A-3609/2010 vom 17. Februar 2011, E. 4.4; Urteil BVGer A-3192/2010 vom 17. Juni 2011, E. 6.2.2.

²⁷ Urteil BVGer A-3609/2010 vom 17. Februar 2011, E. 5.4.

²⁸ Urteil BGer 1C_93/2021 vom 6. Mai 2022 E. 4.3.2; BGE 142 II 340 E. 4.4.

Weiter wird zwischen Personen des öffentlichen Lebens bzw. Verwaltungsangestellten in höheren Führungsfunktionen, hierarchisch nachgeordneten Verwaltungsangestellten und privaten Dritten unterschieden.²⁹ Das private Interesse Verwaltungsangestellter wiegt weniger schwer als bei privaten Dritten.³⁰ Bei Verwaltungsangestellten mit höheren Führungsfunktionen – zum Beispiel die Generalsekretärin oder der Generalsekretär bzw. seine oder ihre Stellvertretung³¹ oder gemäss EDÖB ein Professor an der ETH³² oder (alt) Bundesanwalt³³ – rechtfertigt sich unter Umständen sogar die Bekanntgabe von besonders schützenswerten Personendaten.³⁴ So entschied das Bundesverwaltungsgericht in Bezug auf ein Gesuch um Einsicht in alle bewilligten und gemeldeten, im Personalinformationssystem der Bundesverwaltung vermerkten Nebenbeschäftigungen von Bundesangestellten, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Namen und Nebenbeschäftigungen von höheren Verwaltungsangestellten besteht.³⁵ Für hierarchisch nachgeordnete Verwaltungsangestellte sei dies nicht der Fall und eine verhältnismässige Beschränkung sei zulässig.³⁶ Denn nachgeordnete Verwaltungsangestellte – insbesondere Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter ohne Führungsverantwortung³⁷ – müssen in der Regel «nur» damit rechnen, «dass bekannt wird, wer beispielsweise in amtlicher Funktion wie gehandelt oder eine bestimmte Meinung vertreten hat bzw. wer ein bestimmtes Dokument verfasst hat oder für ein bestimmtes Geschäft zuständig war».³⁸ Entscheidend ist dabei, ob die Verwaltungsangestellten einen massgebenden Einfluss auf die Entscheidung oder Stellungnahme in einem bestimmten Geschäft haben. Dies ist auch bei hierarchisch nachgeordneten wissenschaftlichen Mitarbeitenden regelmässig der Fall und lediglich bei administrativen Hilfstätigkeiten wie Layoutaspekten zu verneinen.

Wird im Zusammenhang mit einem konkreten Verwaltungsakt die Bekanntgabe von Namen ersucht, so besteht an der Bekanntgabe der Namen von Bundesangestellten, die massgebend am Geschäft mitgewirkt haben, ein erhebliches öffentliches Interesse. Die massgebende Mitwirkung kann etwa beratend oder instruierend sein. Für Bundesangestellte, welche nur untergeordneten Einfluss auf das Geschäft hatten, kann unter gewissen Umständen das private Geheimhaltungsinteresse gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe ihrer Namen überwiegen.³⁹ Bei der Gewichtung im Hinblick auf die geforderte Interessenabwägung sind jeweils Sinn und Zweck des BGÖ zu beachten, wonach die Entscheidungsprozesse der

²⁹ HÄNER (Fn. 8), Art. 7 Rz. 59; Urteil BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015, E. 5.1.3.1.

³⁰ AMMANN/LANG (Fn. 4), Rz. 25.62, 25.83 ff.; BRUNNER/FLÜCKIGER, (Fn. 5), Rz. 13.

³¹ Das Bundesverwaltungsgericht entschied, dass die Einsicht in die Arbeitsverträge, die besonderen Anstellungsbedingungen und Abgangsschädigung des Generalsekretärs des EJPD und seines Stellvertreters nicht verweigert werden dürfe. Aufgrund des Zusammenhangs zwischen ihren Austritten und der Nichtwiederwahl von Christoph Blocher und der Wahl von Eveline Widmer-Schlumpf als Departementsvorsteherin lag ein wichtiges politisches Ereignis i.S.v. Art. 6 Abs. 2 Bst. a VBGO vor. Die privaten Interessen wogen nicht schwer genug, insb. weil keine qualitativen oder quantitativen Angaben zur Arbeitsleistung bekannt gegeben wurden, Urteil BVGer A-3609/2010 vom 17. Februar 2011. Siehe auch BGE 136 II 399, wobei andere Aspekte gerügt wurden.

³² EDÖB Empfehlung vom 6. Dezember 2019 ETH Zürich/Disziplinaruntersuchung, Rz. 29. Der Gesuchsteller verlangte Einsicht in ein internes Merkblatt betreffen das Vorgehen bei Meldungen zu sexueller Belästigung sowie der in Frage stehende Zugang zum Disziplinaruntersuchungsbericht zum Fall des Professors am Departement für Architektur. Obwohl es sich um besonders schützenswerte Personendaten handelt (Rz. 30), muss der Professor als höherer Verwaltungsangestellter die teilweise Bekanntgabe dulden (Rz. 34 f.). Der Name sei aber zu schwärzen (Rz. 34, siehe dazu Kapitel 2.2.2.3).

³³ EDÖB Empfehlung vom 22. Februar 2012 Bundesanwaltschaft/Arbeitsvertrag alt Bundesanwalt, Rz. 36.

³⁴ Urteil BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015, E. 5.1.3.1; Urteil BVGer A-3609/2010 vom 17. Februar 2011, E. 4.4. Siehe jedoch Urteil BVGer A-4962/2012 vom 22. April 2013, E. 7; EDÖB Empfehlung vom 16. August 2012 BSV/Sitzungsprotokolle AHV/IV-Kommission, Rz. 30 und HÄNER (Fn. 8), Art. 9 Rz. 9 ohne Unterscheidung zwischen Mitarbeitern mit höheren Führungsfunktionen und sonstigen. Zur Schwärzung der Namen im Rahmen der Verhältnismässigkeit (und nicht zur eigentlichen Anonymisierung), siehe EDÖB Empfehlung vom 6. Dezember 2019 ETH Zürich/Disziplinaruntersuchung, Rz. 34 (Fn. 33); Urteil BVGer A-8073/2015, E. 6.3.

³⁵ Urteil BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015, E. 5.2.3.1.

³⁶ Urteil BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015, E. 5.2.3.2.

³⁷ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, 24. Mai 2006, S. 8.

³⁸ Urteil BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015, E. 5.1.3.1.

³⁹ Urteil BVGer A-7405/2014 vom 23. November 2015, E. 6.5.5; Urteil BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015, E. 4.2.2, 4.3.

Verwaltung transparent zu machen und (so) eine Kontrolle über die Verwaltung zu ermöglichen ist.⁴⁰

Zuletzt gilt für alle Verwaltungsangestellten, dass die Personendaten nur bekanntgeben werden dürften, wenn dies nicht mit überwiegenden Nachteilen für die betroffene Person verbunden ist, wobei geringfügige Konsequenzen nicht ausreichen.⁴¹ Zur Beurteilung der Nachteile ist die vorgängige Anhörung der betroffenen Person von Bedeutung.⁴² Stellt die Bekanntgabe lediglich eine unangenehme Konsequenz dar, so wiegt das Privatinteresse nicht schwer.⁴³

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass bei den privaten Datenschutzinteressen im Zusammenhang mit einem Zugangsgesuch zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten von Bundesangestellten insbesondere die Art der personenbezogenen Daten, die Funktion der betroffenen Person sowie die Schwere der Folgen der Offenlegung zu berücksichtigen sind.

5.2 Öffentliche Zugangsinteressen

Dem privaten Interesse entgegen zu halten ist das öffentliche Interesse an einer transparenten Verwaltung (vgl. Art. 1 BGÖ), was eine Kontrolle der Verwaltung verstärkt.⁴⁴ Dieses öffentliche Interesse wiegt mit wachsender politischer oder gesellschaftlicher Bedeutung eines bestimmten Aufgabenbereichs zunehmend schwerer.⁴⁵ Zusätzlich zum allgemeinen öffentlichen Interesse der Transparenz der Verwaltung können besondere öffentliche Interessen für die Zugänglichmachung in Betracht gezogen werden (Art. 6 Abs. 2 VBGÖ⁴⁶). Dazu zählen unter anderem ein besonderes Informationsinteresse der Öffentlichkeit aufgrund wichtiger Vorkommnisse (Bst. a), der Schutz spezifischer öffentlicher Interessen wie der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit (Bst. b) und zuletzt Fälle, in denen die betroffene Person zu einer dem BGÖ unterstehenden Behörde eine rechtliche oder faktische Beziehung hat, aus der ihr bedeutende Vorteile erwachsen (Bst. c).

Gemäss der Rechtsprechung ist die Hürde eines besonderen Informationsinteresses aufgrund wichtiger Vorkommnisse nicht sehr hoch anzusetzen, insbesondere wenn das Zugangsgesuch Themen mit medialer Präsenz und öffentlicher Diskussion betrifft.⁴⁷ Werden verwaltungsinterne Missstände vermutet, so wiegt das Interesse an der Transparenz besonders schwer.⁴⁸

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in der Praxis Personendaten von Bundesangestellten regelmässig im Zusammenhang mit der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben in amtlichen Dokumenten stehen und nur in Ausnahmefällen einen Bezug zur Privatsphäre aufweisen dürften, womit die Herausgabe gemäss dem DSG zulässig und dem BGÖ geboten ist.

⁴⁰ Urteil BVGer A-7405/2014 vom 23. November 2015; BBI 2003 1976; vgl. zudem BGE 139 I 129 E. 3.6.

⁴¹ Urteil BVGer A-7405/2014 vom 23. November 2015, E. 6.5.4.

⁴² Urteil BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015, E. 5.2.3.1; Urteil BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015, E. 4.4.

⁴³ Urteil BVGer A-3192/2010 vom 17. Juni 2011, E. 6.2.2.

⁴⁴ BBI 2003 1976.

⁴⁵ HÄNER (Fn. 8), Art. 7 Rz. 62; Urteil BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015, E. 5.1.3.2.

⁴⁶ Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ), SR 152.31.

⁴⁷ Urteil BVGer A-3609/2010 vom 17. Februar 2010, E. 5.5.

⁴⁸ EDÖB Empfehlung vom 6. Dezember 2019 ETH Zürich/Disziplinaruntersuchung, Rz. 27; Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016, E. 6.2.3.1.

6 Praxis des BJ⁴⁹

Das BJ hat seine Praxis geändert, nachdem Mitarbeitende ohne Führungsverantwortung in den Medien (Print und Online) heftig angegriffen wurden. Ausserdem wurden sehr viele E-Mails telquel auf dem Internet veröffentlicht und damit die Namen und Koordinaten der Mitarbeitenden ungefiltert preisgegeben. Mit der Entwicklung des Internets und der sozialen Netzwerke kann die Veröffentlichung der Namen der Mitarbeitenden potenziell schwerwiegende Folgen für deren psychische Gesundheit haben und sogar Risiken wie die Bedrohung ihrer physischen Integrität bergen. Es geht also darum, den Grundsatz der Transparenz mit der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers gegenüber seinen Angestellten in Einklang zu bringen. Das BJ hat daher eine Praxis eingeführt, die nach einem Zwei-Stufen-Ansatz erfolgt:

- *Erste Stufe:* Präzisiert die gesuchstellende Person im Zugangsgesuch nicht, ob sie an den Personendaten der Bundesangestellten im amtlichen Dokument interessiert ist, werden die Personendaten von Bundesangestellten ohne Kader- oder Führungsfunktion anonymisiert. Es muss jedoch klar ersichtlich bleiben, ob die Behörde die Adressatin oder die Absenderin/Urheberin eines Dokuments ist.
- *Zweite Stufe:* Erklärt die gesuchstellende Person zu Beginn oder auf Nachfrage ausdrücklich, dass sie an den Personendaten in den amtlichen Dokumenten interessiert ist, werden zuerst die betroffenen Personen angehört und anschliessend eine Interessensabwägung vorgenommen.

Dieses praktische Vorgehen gewährleistet sowohl den Schutz der Privatsphäre von Mitarbeitenden und die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers als auch das Bedürfnis nach Transparenz und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns. Die Erfahrung zeigt, dass die Gesuchstellenden in der Regel nicht an den Namen interessiert sind.

⁴⁹ Diese Ausführungen wurden am 20. Februar 2025 ergänzt und sind dem BJ und nicht der IDAG Transparenz zuzurechnen.

Anhang:

Prüfschema⁵⁰ **Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten** **von Bundesangestellten**

0	Grundsatz: Jede Person hat das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ)
1	Handelt es sich um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ? <i>Nicht</i> als amtliche Dokumente gelten Dokumente, die • durch eine Behörde kommerziell genutzt werden (a); • nicht fertig gestellt sind (b); oder • zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (c). (vgl. Art. 5 Abs. 3 BGÖ)
2	Sind im ersuchten Dokument Personendaten enthalten? Personendaten im Sinne von Art. 5 Bst. a DSGVO sind alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbar natürliche Person beziehen. ⁵¹
3	Um wessen Personendaten handelt es sich? Im Zusammenhang mit einem BGÖ-Gesuch ist zwischen den Personendaten der folgenden Personengruppen zu unterscheiden: • Personendaten von Bundesangestellten • Personendaten von anderen Drittpersonen • Personendaten der gesuchstellenden Person selbst Handelt es sich um Personendaten der gesuchstellenden Person selbst, richtet sich das Gesuch nicht nach dem BGÖ (Art. 3 Abs. 2 BGÖ), sondern nach dem <i>datenschutzrechtlichen Auskunftsrecht</i> gemäss Art. 25 ff. DSGVO.
4	Sind Personendaten bei der Gewährung des Zugangs zu anonymisieren? Ja, amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, sind <i>nach Möglichkeit</i> vor der Einsichtnahme zu anonymisieren (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Die Anonymisierungspflicht gilt nicht absolut, sondern ist durch den Verhältnismässigkeitsgrundsatz beschränkt. <i>Ausnahmen</i> von der Anonymisierungspflicht bestehen in folgenden Fällen: • Das Zugangsgesuch bezieht sich auf die Identität einer Person • Die Anonymisierung ist mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden • Die betroffene Person ist in amtlicher bzw. offizieller Funktion an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligt • Die Bekanntgabe der Personendaten ist nicht geeignet, die Privatsphäre der betroffenen Person zu beeinträchtigen. Namen und Funktionsbezeichnungen von Verwaltungsangestellten, als Ersteller, Mitwirkende, Unterzeichner etc. von Berichten, Stellungnahmen, Schreiben oder E-Mails ebenso wie von vertretenen Positionen, Auffassungen oder Aussagen in Protokollen oder Gutachten fallen in diesem Sinne <i>nicht</i> unter die Anonymisierungspflicht.

⁵⁰ Das Prüfschema soll lediglich als Orientierungshilfe dienen.

⁵¹ Eine natürliche Person ist bestimmbar, wenn sie direkt oder indirekt identifiziert werden kann, beispielsweise über den Hinweis auf Informationen, die sich aus den Umständen oder dem Kontext ableiten lassen (Identifikationsnummer, Standortdaten, spezifische Aspekte, die ihre physische, physiologische, genetische, psychische, wirtschaftliche, kulturelle oder gesellschaftliche Identität betreffen). BBl 2017 7019.

5	Unter welchen Voraussetzungen dürfen Bundesbehörden nicht anonymisierte Personendaten bekannt geben? Zugangsgesuche, die sich auf amtliche Dokumente beziehen, welche nicht anonymisiert werden können, sind nach Art. 36 DSG zu beurteilen (Art. 9 Abs. 2 BGÖ). Diese Bestimmung sieht Folgendes vor: Bundesorgane dürfen Personendaten nur bekanntgeben, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht.⁵² Sie dürfen Personendaten auch <i>ohne genügende gesetzliche Grundlage</i> im Einzelfall bekanntgeben, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist: - Die Bekanntgabe der Daten ist für den Verantwortlichen oder für die Empfängerin oder den Empfänger zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich. - Die betroffene Person hat in die Bekanntgabe eingewilligt. - Die Bekanntgabe der Daten ist notwendig, um das Leben oder die körperliche Unversehrtheit der betroffenen Person oder eines Dritten zu schützen, und es ist nicht möglich, innerhalb einer angemessenen Frist die Einwilligung der betroffenen Person einzuholen. - Die betroffene Person hat ihre Daten allgemein zugänglich gemacht und eine Bekanntgabe nicht ausdrücklich untersagt. - Die Empfängerin oder der Empfänger macht glaubhaft, dass die betroffene Person die Einwilligung verweigert oder Widerspruch gegen die Bekanntgabe einlegt, um ihr oder ihm die Durchsetzung von Rechtsansprüchen oder die Wahrnehmung anderer schutzwürdiger Interessen zu verwehren; der betroffenen Person ist vorgängig Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, es sei denn, dies ist unmöglich oder mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden. Name, Vorname, Adresse und Geburtsdatum einer Person dürfen auch ohne die genannten Voraussetzungen auf Anfrage bekannt gegeben werden (Art. 36 Abs. 4 DSG). Auch in diesen Fällen ist jedoch eine Interessenabwägung vorzunehmen (Art. 36 Abs. 6 DSG).
6	Unter welchen Voraussetzungen dürfen Bundesbehörden nicht anonymisierte Personendaten <i>darüber hinaus</i> im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen oder gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz bekannt geben? Die Bundesorgane dürfen Personendaten darüber hinaus im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen oder gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz bekanntgeben, wenn: - die Daten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen; und - an der Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. (Art. 36 Abs. 3 DSG)
7	Gibt es spezialgesetzliche Bestimmungen in anderen Bundesgesetzen, die eine Geheimhaltung der Personendaten vorsehen? Gibt es spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder vom BGÖ abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen, gehen diese den Bestimmungen des BGÖs vor (Art. 4 BGÖ)
8	Müssen Behörden vor der Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten mit nicht anonymisierten Personendaten die betroffene Person anhören? Zieht die Behörde in Erwägung, den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren, durch deren Zugänglichmachung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann, so konsultiert sie den betroffenen Dritten und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme innert zehn Tagen. Die Behörde informiert die angehörte Person über ihre Stellungnahme zum Gesuch (Art. 11 BGÖ). Von der Anhörung darf unter zwei Voraussetzungen ausnahmsweise abgesehen werden. Erstens muss die vorläufige Interessenabwägung so klar zugunsten der Veröffentlichung ausfallen, dass nicht ernsthaft damit zu rechnen ist, es gebe noch nicht erkannte private Interessen,

⁵² Ob ein Gesetz im formellen Sinne als Grundlage für die Bearbeitung verlangt ist oder ein materielles Gesetz ausreichend ist, ergibt sich aus Art. 34 DSG.

	die zu einem anderen Ergebnis führen könnten. Und zweitens muss die Durchführung des Konsultationsrechts unverhältnismässig erscheinen, namentlich weil die Anhörung mit einem übergrossen Aufwand verbunden wäre (BGE 142 II 340, E. 4.6.).
9	Unter welchen Voraussetzungen lehnen Bundesorgane <i>gemäss dem DSG</i> die Bekanntgabe ab, schränken sie ein oder verbinden sie mit Auflagen? Die Bundesorgane lehnen die Bekanntgabe ab, schränken sie ein oder verbinden sie mit Auflagen, wenn: - wesentliche öffentliche Interessen oder offensichtlich schutzwürdige Interessen der betroffenen Person es verlangen; oder - gesetzliche Geheimhaltungspflichten oder besondere Datenschutzvorschriften es verlangen (Art. 36 Abs. 6 DSG)
10	Unter welchen Voraussetzungen schränken Behörden den Zugang zu amtlichen Dokumenten <i>gemäss BGÖ</i> ein, schieben ihn auf oder verweigern ihn? Gemäss 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.
11	Wann überwiegt ausnahmsweise das öffentliche Interesse am Zugang? Das öffentliche Interesse am Zugang kann namentlich überwiegen, wenn: - die Zugänglichmachung einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit dient, insbesondere aufgrund wichtiger Vorkommnisse; - die Zugänglichmachung dem Schutz spezifischer öffentlicher Interessen dient, insbesondere dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit; oder - 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. (Art. 6 Abs. 2 VBGÖ) Die Botschaft des Bundesrates zum BGÖ nennt folgende Ausnahmefälle, in denen das öffentliche Einsichtsinteresse überwiegt: Korruptionsfälle, die Gewährung namhafter wirtschaftlicher Vorteile an Einzelne, wenn Inhaber von Bewilligungen und Konzessionen betroffen sind oder wenn es sich um Verträge handelt, die der Staat mit Privaten abgeschlossen hat (BBI 2003 2013).
12	Welche Kriterien sind bei der Interessenabwägung im Zusammenhang mit der Einschränkung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten von Angestellten der Bundesverwaltung <i>gemäss Art. 7 Abs. 2 BGÖ</i> zu berücksichtigen? - Zusammenhang mit der öffentlichen Aufgabe: Stehen die Personendaten in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Erfüllung der öffentlichen Tätigkeit bzw. wie eng ist der Konnex hierzu? - Intensität der Beeinträchtigung der Privatsphäre: Weisen die Personendaten einen direkten oder nur mittelbaren Bezug zur Privatsphäre auf? - Hierarchische Stellung der betroffenen Person: Handelt es sich um Verwaltungsangestellte in hohen Führungspositionen oder um hierarchisch nachgeordnetes Verwaltungspersonal (z.B. bei Informationen zu Interessensbildungen und Nebenbeschäftigungen)? - Art der Personendaten und mögliche Konsequenzen der Offenlegung: Handelt es sich um besonders schützenswerte Personendaten oder Profiling im Sinne von Art. 5 Bst. c, f oder g DSG und welche Konsequenzen sind bei einer Offenlegung für die betroffene Person im konkreten Fall zu erwarten?

13	Was spricht bei der vorzunehmenden Prüfung namentlich für und gegen die Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten von Angestellten der Bundesverwaltung? ⁵³	
	Öffentliches Zugangsinteresse	Privates Datenschutzinteresse
	Personendaten stehen in engem Bezug zur öffentlichen Aufgabe	Personendaten haben einen Bezug zur Privatsphäre der Person
	Personendaten einer Führungsperson mit Entscheidungskompetenzen	Personendaten von hierarchisch nachgeordnetem Verwaltungspersonal
	Einfache Personendaten, welche die Privatsphäre nicht massgebend beeinträchtigen	Besonders schützenswerte Personendaten oder Profiling; weitreichende Konsequenzen für die betroffene Person bei der Offenlegung
	Korruptionsfälle, die Gewährung namhafter wirtschaftlicher Vorteile an Einzelne, wenn Inhaber von Bewilligungen und Konzessionen betroffen sind oder wenn es sich um Verträge handelt, die der Staat mit Privaten abgeschlossen hat.	Bloss voyeuristische Neugier der Öffentlichkeit, die befriedigt wird; keine Aufdeckung von Missständen; keinen Mehrwert für die öffentliche Diskussion
	Wichtige Vorkommnisse mit Informationsinteresse der Öffentlichkeit, Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit, Person steht in einer in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung, aus der ihr bedeutende Vorteile erwachsen.	An der Bekanntgabe der Personendaten besteht kein oder nur ein geringes Informationsinteresse der Öffentlichkeit im Hinblick auf die politische Meinungsbildung oder im Hinblick auf ihre demokratische und rechtsstaatliche Kontrollfunktion
	Personendaten betreffen nur Name, Vorname, Adresse und Geburtsdatum. Zudem: Namen und Funktionsbezeichnungen von Verwaltungsangestellten, als Ersteller, Mitwirkende, Unterzeichner etc. von Berichten, Stellungnahmen, Schreiben oder E-Mails ebenso wie von vertretenen Positionen, Auffassungen oder Aussagen in Protokollen oder Gutachten.	Gesetzliche Geheimhaltungspflichten (vgl. Art. 4 BGÖ, siehe oben unter Punkt 7) oder besondere Datenschutzvorschriften

⁵³ Die Auflistung ist nicht abschliessend. BGE 142 II 340, E. 4.6 fasst das Vorgehen wie folgt zusammen: "In Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes ist bei der Gewährung des Zugangs zu einem amtlichen Dokument, das persönliche Daten Dritter enthält, ein mehrstufiges Verfahren zu durchlaufen. In einem ersten Schritt ist aufgrund einer grundsätzlich vorläufigen Interessenabwägung zu prüfen, ob eine Veröffentlichung des Dokuments überhaupt in Betracht fällt oder aufgrund überwiegender öffentlicher oder privater Interessen von vornherein scheitert. Trifft letzteres Szenario zu, hat es dabei sein Bewenden. Wird indes die Möglichkeit einer Zugangsgewährung bejaht, so sind in der Regel die betroffenen Dritten anzuhören, d.h. es ist ihnen die Gelegenheit einzuräumen, ihre einer Publikation entgegenstehenden Interessen geltend zu machen (Art. 11 Abs. 1 BGÖ). Gestützt auf diese Stellungnahmen ist die definitive Interessenabwägung vorzunehmen und der eigentliche Entscheid über die Gewährung des Zugangs zum fraglichen Dokument zu fällen (Urteil 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.2)."