

EDOEB empfehlung-vom-9-september-2016-bfe-vollzugsresultate-co2-emissionen-grossimport-2016-09-09 vom 9. September 2016

EDÖB, 2016-09-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/edoeb_empfehlung-vom-9-september-2016-bfe-vollzugsresultate-co2-emissionen-grossimport-2016-09-09

FR: EDOEB

empfehlung-vom-9-september-2016-bfe-vollzugsresultate-co2-emissionen-grossimport-2016-09-09 du 9 septembre 2016

IT: EDOEB

empfehlung-vom-9-september-2016-bfe-vollzugsresultate-co2-emissionen-grossimport-2016-09-09 del 9 settembre 2016

Erwägungen

E. 16

betroffene Drittpersonen (Antragsteller nach Art. 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ)

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest: 1. Seit dem 1. Juli 2012 gelten in der Schweiz, analog zur Europäischen Union (EU) CO₂-Emissionsvorschriften für erstmals zugelassene Personenwagen (PW). Diese Bestimmungen verpflichten alle Autoimporteure, die CO₂-Emissionen bei solchen Personenwagen im Durchschnitt auf 130 Gramm pro Kilometer zu senken.¹ Für jedes Jahr legt der Bundesrat gemäss Art. 12 des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz; SR 641.71) für jeden Importeur oder Hersteller bzw. jede Emissionsgemeinschaft individuelle Zielvorgaben und die durchschnittliche CO₂-Emissionen der betreffenden Personenwagenflotte fest. Wird die individuelle Zielvorgabe überschritten, ist eine Sanktion fällig (Art. 13). Für das Jahr 2015 sind Sanktionen in der Höhe von insgesamt CHF 12.6 Millionen² ausgesprochen worden, für das Jahr 2014 CHF 1.7 Millionen.³ Bei den Importeuren wird unterschieden zwischen Grossimporteuren (50 oder mehr PW-Zulassungen pro Jahr) und Kleinimporteuren (weniger als 50 PW-Zulassungen pro Jahr). Privatpersonen, die ihren PW direkt importieren, gelten als Kleinimporteure. Bei den Kleinimporteuren wird aufgrund des einzelnen Fahrzeugs

¹ <http://www.bfe.admin.ch/themen/00507/05318/index.html?lang=de> Verordnung (EG) Nr. 443 / 2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, abrufbar unter:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32009R0443>; Broschüre BFE, „Beim Autokauf ans Klima denken“, abrufbar unter: http://www.bfe.admin.ch/php/modules/publikationen/stream.php?extlang=de&name=de_383142828.pdf; FAQ-CO₂-Emissionsvorschriften für Personenwagen, abrufbar unter

<http://www.bfe.admin.ch/themen/00507/05318/05600/index.html?lang=de> (besucht am 6. September 2016). ² Medienmitteilung des BFE vom 16. Juni 2016, abrufbar unter:

<http://www.bfe.admin.ch/energie/00588/00589/00644/index.html?lang=de&msg-id=62211>

(besucht am 6. September 2016). 3 Medienmitteilung des BFE vom 11. Juni 2015, abrufbar unter:

<http://www.bfe.admin.ch/energie/00588/00589/00644/index.html?lang=de&msg-id=57605>

(besucht am 6. September 2016).

2/13

geprüft wird, ob eine Sanktion geschuldet ist. Dafür zuständig ist das Bundesamt für Strassen (ASTRA). Bei den Grossimporteuren muss die zugelassene Flotte im Durchschnitt den flottenspezifischen Zielwert erfüllen, unterschiedlich hohe CO₂-Austösse verschiedenartiger Fahrzeuge können sich gegenseitig kompensieren. Der Vollzug bei den Grossimporteuren wird vom Bundesamt für Energie (BFE) zusammen mit dem ASTRA sichergestellt (Art. 130 der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen, CO₂-Verordnung; SR 641.711).⁴ 2. Der Gesuchsteller (Journalist) stellte mit E-Mail vom 29. Mai 2015 dem BFE folgende Fragen: ■ Wie hoch waren 2013 die CO₂-Sollwerte des BFE für einzelne Marken sowie Emissionsgemeinschaften? ■ Wie viel und welche Emissionsgemeinschaften berücksichtigt das BFE 2013? ■ Wie hoch waren 2013 die einzelnen Sanktionen, die gegen Importeure oder Marken erhoben wurden? Bitte nennen Sie die konkreten Namen der Unternehmen plus die erhobenen Sanktionsbeiträge. 3. Das BFE antwortete ihm am 2. Juni 2015. Es verwies auf seine im Internet veröffentlichten Zahlen und verweigerte aus Datenschutzgründen die Angaben zu den einzelnen Importeuren und Emissionsgesellschaften. Daraufhin reichte der Gesuchsteller mit Schreiben vom

E. 19

Als Zwischenfazit kann daher festgehalten werden, dass vorliegend grundsätzlich ein subjektiver Anspruch des Gesuchstellers auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ besteht. Das Öffentlichkeitsgesetz ist anzuwenden, wobei die AK zu beachten ist.

10 Urteil des BVGer A-4186/2015 vom 28. Januar 2016 E. 7.5 und 7.5.3. 11 Urteil des BVGer A-4186/2015 vom 28. Januar 2016 E. 7.5.2 ff. 12 Vgl. zum Ganzen BRUNNER, Persönlichkeitsschutz bei der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen: Ein Leitfaden, in ZBl 2010, S. 595 ff; Empfehlung EDÖB vom 10. August 2016: ombudscom / Geltungsbereich BGÖ, Ziffer 37. 13 EHRENSBERGER, Basler Kommentar zum Öffentlichkeitsgesetz (zit. BSK DSG/BGÖ), 3. Aufl. Basel 2014, Art. 19 N 43 ff, 14 Vgl. Urteil des BGer 2C_1065/2014 vom 26. Mai 2016 E. 6.4.1. 15 MAHON/GONIN, Handkommentar BGÖ, Art. 6, Rz 66; vgl. dazu BRUNNER, Persönlichkeitsschutz bei der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen: Ein Leitfaden, in ZBl 2010, Seite 595 ff. 16 MAHON/GONIN, Handkommentar BGÖ, Art. 6, Rz 66. 17 Vgl. Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012, BBl 2012 4323 (zit. BBl 2012), BBl 2012 4342 f.;

<http://www.bafu.admin.ch/recht/13960/13962/index.html?lang=de> (besucht am 6. September 2016).

6/13

E. 20

Aufgrund des in Art. 6 BGÖ 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 obliegt mithin der Behörde. Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.¹⁸

E. 21

Das BFE will dem Gesuchsteller den Zugang zu den einzelnen Vollzugsresultaten gewähren. Damit sind die Antragsteller, d.h. private (natürlichen und juristischen) Personen, nicht einverstanden. Insofern sich diese auf private Interessen beziehen, obliegt diesen die Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu den amtlichen Dokumenten.

E. 22

Einige der Antragsteller erklärten, mit der Herausgabe der Vollzugsresultate würden Geschäftsgeheimnisse gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ offengelegt. Zudem befürchteten einzelne einen Imageschaden.

E. 23

Für die Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, welche in Art. 4 Abs. 4 Bst. d AK geregelt sind, gilt Art. 7 Abs. 1 BGÖ. Allerdings sind nach AK Informationen über Emissionen, die für den Schutz der Umwelt von Bedeutung sind, bekannt zu geben. Demzufolge richtet sich der Zugang nach dem BGÖ, es sei denn, es handelt sich um Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse, welche Emissionen betreffen, die für den Schutz der Umwelt von Bedeutung sind.¹⁹

E. 24

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).²⁰ 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. Allgemeine und grundsätzliche Überlegungen genügen nicht.²¹

E. 25

Die einzelnen Vollzugsresultate der Antragsteller sind nicht öffentlich bekannt. Einige der angehörten Personen äusserten in der Anhörung des BFE ihren subjektiven Geheimhaltungswillen. Die Mehrheit reagierte auf die Anhörung nicht. Lediglich 16 Antragsteller erklärten ihren Geheimhaltungswillen mittels Schlichtungsantrag. Daher ist

davon auszugehen, dass die Mehrheit mit der Bekanntgabe der Informationen einverstanden ist. Auch wenn man für diese den Geheimhaltungswillen konkret bejahen würde, bleibt letztlich zu prüfen, ob auch ein objektiv berechtigtes bzw. schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse an der Geheimhaltung der sie betreffenden Vollzugsresultate besteht.

18 Urteil des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2015 E.3.2.1. 19 BBl 2012 4355 f. 20 Eingehend zum Geschäftsgeheimnis vgl. Urteil des BGer 2C_1065/2014 vom 26. Mai 2016 E. E. 5.2.2.1 ff. 21 Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E.5.3; Urteil des BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E.5.1.

7/13

E. 26

Während einige Antragsteller nur ihren Geheimhaltungswillen äusserten, argumentieren andere, es handle sich bei den Vollzugsresultaten um wesentliche Unternehmensdaten, deren Veröffentlichung und damit Kenntnisnahme durch Konkurrenten Marktverzerrungen bewirken und zu einem Wettbewerbsnachteil führen könne. Sanktionsbeträge hätten auch einen direkten Einfluss auf die Preiskalkulation. Die Kenntnisnahme allfälliger Sanktionen durch Wettbewerber, hätte zur Folge, dass diese direkt Rückschlüsse auf die zukünftige Preispolitik des Unternehmens ziehen können. Werte wie die durchschnittlich massgebenden gewichteten CO₂-Emissionen, die individuelle Zielvorgabe und eine allfällige Zielwertüberschreitung könnte dem Wettbewerb direkt dazu dienen, zukünftige Vertriebsstrategien, Preiszersetzungen und Nachlassprogramme des Unternehmens zu erkennen. Die verlangten Informationen hätten einen direkten Einfluss auf das Geschäftsergebnis, da allfällige Sanktionen direkten Eingang in die Rechnungslegung der Unternehmen fänden und unter anderem einen Faktor zur Preiskalkulation darstellen würden. Befürchtet wird, dass Geschäftspartner die Geschäftsbeziehung abbrechen würden, da ihr sonst ihr Risiko, mit Repressalien von internationalen Herstellern konfrontiert zu werden, zu gross wäre, was insbesondere für Lieferanten gelte, die CO₂ verkauft hätten. Das hätte auch Auswirkungen auf die Parallelimporte. Auch werde mit der Offenlegung des Zahlenmaterials eine quantitative Vergleichbarkeit verschiedener, unterschiedlicher Strategien erzwungen. Die Strategien der einzelnen Grossimporteure, wie sie ihre Ziele erreichen würden, sei ein Geschäftsgeheimnis. Schliesslich würden in der Schweiz – im Gegensatz zur Europäischen Union – nicht die Resultate der Hersteller respektive der Marken veröffentlicht. So lasse sich aus den Resultaten der Grossimporteure respektive der Pools, keine korrekten Aussagen über die einzelnen Marken ableiten.

E. 27

Demgegenüber argumentierte das BFE, dass es bereits bei aktuellen Vollzugsresultaten fraglich sei, ob eine Veröffentlichung der Informationen aller Grossimporteure tatsächlich Marktverzerrungen zur Folge hätte. Im vorliegenden Fall handle es sich jedoch um zwei Jahre alte Informationen und in der Regel dürfte das Interesse an einer Geheimhaltung mit der Zeit abnehmen. Daher sähe es kaum, inwiefern die Veröffentlichung der Informationen aus dem Jahr 2014 noch eine entsprechende Relevanz für die Betroffenen haben könnte. Zudem ginge im Vergleich mit der EU die Veröffentlichung nur betreffend Sanktionsbetrag weiter. Dieser werde in der EU nicht veröffentlicht, liesse sich allerdings aus den übrigen Angaben berechnen. Daher sei dieses Argument nicht stichhaltig.

E. 28

Die diesbezüglich beweisbelasteten Antragsteller äussern – wenn überhaupt – lediglich pauschal, die Bekanntgabe der Vollzugsresultate würden zu Marktverzerrungen führen und die betroffenen Unternehmen würden einen Marktnachteil erleiden. Welche wirtschaftlichen Schäden ihnen konkret drohen, zeigten sie nicht auf. Vielmehr erscheint das von den Antragstellern geltend gemachte Schadensrisiko rein hypothetisch und bloss entfernt möglich zu sein.²² Zudem ist dem BFE zuzustimmen, wonach mit zunehmender zeitlicher Distanz die geschäftliche Relevanz der verlangten Vollzugsresultate abnimmt und somit auch die Wahrscheinlichkeit, dass die Gewährung des Zugangs zu einer ernsthaften Beeinträchtigung führt.²³ Insoweit letztlich die Antragsteller einen Imageschaden befürchten, ist zu bemerken, dass dieser nicht nach Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ, sondern nachfolgend nach Art. 9 BGÖ i.V. mit Art. 7 Abs. 2 BGÖ zu prüfen ist.²⁴

E. 29

Als Zwischenfazit wird festgehalten, dass die Antragsteller nicht hinreichend begründet haben, dass mit dem Zugang zu den Vollzugsresultaten für das Jahr 2014 schützenswerte

22 Urteil des BGer 1C_137/2016 vom 27. Juni 2016 E. 3.2. 23 Urteil des BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 7.1.1. 24 Urteil des BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 7.3.

8/13

Geschäftsgeheimnisse gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ offenbart würden. Bei diesem Resultat braucht Art. 4 Abs. 4 Bst. d AK nicht mehr geprüft zu werden, ob Emissionen, welche Geschäftsgeheimnisse darstellten, in Anwendung der AK bekannt zu geben wären.

E. 30

Einige Antragsteller argumentierten, das BFE habe die vertrauliche Verwendung der Unterlagen zugesichert und dies sei auf dem Antragsformular auch vermerkt.

E. 31

Das BFE erläuterte, die Zusicherung der Vertraulichkeit seitens des BFE spiele nach den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes nur bei freiwillig übermittelten Informationen eine Rolle. Die Grossimporteure seien allerdings gemäss CO₂-Gesetz und -Verordnung verpflichtet, diese Informationen zu liefern. Somit stehe die Zusicherung der Vertraulichkeit einer Herausgabe der Vollzugsresultate nicht entgegen.

E. 32

Für Informationen eines Dritten, der der Behörde Informationen zur Verfügung gestellt hat, ohne dafür rechtlich verpflichtet zu sein, steht Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ (Zusicherung der Vertraulichkeit) materiell in Einklang mit Art. 4 Abs. 4 Bst. g AK.²⁵ Ersterer findet ausschliesslich Anwendung, wenn folgende drei Kriterien kumulativ erfüllt sind: Die Information muss von einer Privatperson stammen. Sodann müssen die betreffenden Informationen von sich aus, d.h. nicht im Rahmen einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung abgegeben worden sein, und schliesslich muss die Verwaltung die Zusicherung der Vertraulichkeit auf ausdrückliches Verlangen des Informanten hin erteilt haben.²⁶

E. 33

Im zu prüfenden Fall kann nicht von einer freiwilligen Übermittlung der Vollzugsresultate gesprochen werden. Die Grossimporteure sind nach der CO₂-Gesetzgebung verpflichtet,

dem BFE die Daten im Zusammenhang mit dem Vollzug der CO₂-Emissionsvorschriften für Personenwagen zu liefern. Die Umgehung der Meldepflicht durch die Grossimporteure stellt eine Rechtsverletzung dar und kann folglich kein schützenswertes Interesse im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes darstellen. Demzufolge fehlt bereits ein erforderliches Element für die Anwendbarkeit der Ausnahmebestimmung.

E. 34

Die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ ist aufgrund der fehlenden Freiwilligkeit nicht anwendbar. Somit bleibt auch kein Platz für die Anwendbarkeit von Art. 4 Abs. 4 Bst. g AK.

E. 35

Letztlich bleibt zu prüfen, ob der Bekanntgabe der Vollzugsresultate der Schutz der Personendaten entgegensteht. Die Vertraulichkeit personenbezogener Daten wird in Art. 4 Abs. 4 Bst. f AK geregelt, wobei kein Schutz für juristische Personen vorgesehen ist. Für den Datenschutz natürlicher Personen sind die Regelungen der Konvention deckungsgleich mit dem nationalen Recht. Für die juristischen Personen richtet sich das Verfahren nach den massgeblichen Bestimmungen des BGÖ und des DSG.²⁷

E. 36

So erklärten einige Antragsteller, das BFE hätte die Personendaten gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ vollständig anonymisieren müssen. Der Schutzbereich des Datenschutzgesetzes umfasse auch die juristischen Personen. Eine Anonymisierung sei für das BFE mit geringem Aufwand möglich. Dieses hätte aber mit seiner Vorgehensweise dem Art. 9 Abs. 1 BGÖ jeden Sinngehalt genommen.

E. 37

Nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter
25 BBl 2012 4357. 26 Urteil des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 8; Urteil des BVGer A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 9.3.4. 27 BBl 2012 4356.

9/13

beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen. Sodann sind nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ Daten in amtlichen Dokumenten nach Möglichkeit zu anonymisieren. Ist eine Anonymisierung nicht möglich, ist das Zugangsgesuch gemäss Art. 9 Abs. 2 BGÖ nach Art. 19 DSG zu prüfen.²⁸ Diese Anonymisierungspflicht gilt indessen 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 unverhältnismässige Beschränkung des Zugangsrechtes darstellen, namentlich dann, wenn sich das Zugangsgesuch auf Personendaten bezieht, zu welchen der Zugang begehrt wird.²⁹

E. 38

Der Gesuchsteller hat um Zugang zu den Vollzugsdaten aller Grossimporteure für das Jahr 2014 ersucht und damit zu bestimmten Personendaten, weshalb eine Anonymisierung konkret nicht möglich ist. Wäre das BFE dem Anonymisierungsbegehren der Antragsteller nachgekommen, hätte es in materieller Hinsicht den Zugang zu den verlangten

Informationen vollständig verweigert.³⁰ Das BFE erkannte somit richtig, dass bei diesem Zugangsgesuch eine Sachlage besteht, bei welcher die Anonymisierungspflicht nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ entfällt.

E. 39

Ist eine Anonymisierung nicht möglich, ist das Zugangsgesuch gemäss Art. 9 Abs. 2 BGÖ nach Art. 19 DSGVO zu prüfen. Einschlägig ist Art. 19 Abs. 1bis DSGVO. Demnach darf die Behörde gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten bekannt geben, wenn diese im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe stehen (Bst. a) und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b). Die erstgenannte Voraussetzung ist erfüllt. Die verlangten Informationen betreffen eine öffentliche Aufgabe und gelten als amtliche Dokumente gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ. Zu klären ist einzig, ob an der Bekanntgabe der Vollzugsresultate der Grossimporteure ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b).

E. 40

Art. 19 Abs. 1bis DSGVO ist gleichzeitig die Koordinationsbestimmung zu Art. 7 Abs. 2 BGÖ. Das Bundesverwaltungsgericht grenzt bei der Prüfung der Zugangsgesuche die beiden Bestimmungen nicht streng voneinander ab. Es prüft, ob und, falls ja, inwieweit der verlangte Zugang gestützt auf die in beiden Bestimmungen geforderte Abwägung der berührten Interessen als zulässig und verhältnismässig erscheint.³¹ Im Rahmen der Interessenabwägung hat die Behörde stets das Interesse der Drittperson am Schutz der Privatsphäre zu berücksichtigen (Art. 1 DSGVO und Art. 13 BV). Diese privaten Interessen sind im Einzelfall zu gewichten und den öffentlichen Interessen am Zugang zu amtlichen Dokumenten gegenüberzustellen. Die Gewichtung der privaten Interessen hat anhand der Art der betroffenen Informationen, der Funktion bzw. Stellung der betroffenen Person sowie möglicher Konsequenzen einer Bekanntgabe zu erfolgen. Zu bedenken ist, dass nicht jede Bekanntgabe von Personendaten zu einer Beeinträchtigung der Privatsphäre im Sinne von Art. 7 Abs. 2 BGÖ führt. Eine solche setzt einen tatsächlichen Eingriff in die Persönlichkeit voraus, der eine gewisse Intensität erreicht. Geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenzen reichen nicht aus, um ein überwiegendes privates Interesse gelten zu machen. Ebenso wenig ist dies der Fall, wenn eine Beeinträchtigung der Persönlichkeit lediglich denkbar bzw. entfernt möglich ist.³²

28 Urteil des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 7. 29 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. 30 Vgl. Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 3.4. 31 Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.2. 32 Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.3.

10/13

E. 41

Auf der anderen Seite steht das für eine Bekanntgabe erforderliche Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung. Diesem kommt nicht in jedem Fall dasselbe Gewicht zu. Bei der Gewichtung im Hinblick auf die geforderte Interessenabwägung ist allerdings der Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes im Einzelfall zu beachten. Als Kriterium kann 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. Zum allgemeinen Interesse an der Verwaltungsöffentlichkeit können weitere besondere Informationsinteressen der Öffentlichkeit treten, die in Art. 6 Abs. 2 VBGÖ beispielhaft aufgezählt wird. 33 So überwiegt gemäss Bst. b das öffentliche Interesse am Zugang, wenn dies dem Schutz spezifischer öffentlicher Interessen dient. Damit ist der Schutz der Polizeigüter gemeint.³⁴ Neben dem beispielhaft aufgeführten Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und der öffentlichen Gesundheit zählt dazu die Wahrung von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr, und damit der Schutz der Allgemeinheit vor Täuschung und Ausbeutung. Welches Gewicht diesen Interessen zukommt, hängt, wie beim allgemeinen Interesse, von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab.

E. 42

Die Antragsteller legten dar, durch eine Herausgabe der Vollzugsresultate werde ihre Privatsphäre beeinträchtigt. An ein überwiegendes öffentliches Interesse würden sehr hohe Anforderungen gestellt. Weiter erklärten einzelne Grossimporteure, es sei nicht im Geringsten erkennbar, inwiefern öffentliche Interessen gemäss Art. 6 Abs. 2 VBGÖ vorliegen würden. Weder gebe es einen Grund für ein besonderes Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit, noch seien Rechtsgüter wie die öffentliche Ordnung und Sicherheit und die öffentliche Gesundheit in Gefahr. Auch hätten sie keinerlei Vorteile aus ihrer Beziehung gegenüber dem BFE, sondern müssten einzig die gesetzlich verlangten Informationen einreichen. Weiter befürchteten einzelne Grossimporteure die Veröffentlichung der Daten könnte einen Imageschaden bewirken. Einzelne sorgen sich, dass sie den Kontext der Benutzung und Veröffentlichung der verlangten Daten nicht beeinflussen könnten und einer Bewertungswillkür ausgesetzt seien.

E. 43

Das BFE hörte gemäss Art. 11 BGÖ alle vom Zugangsgesuch betroffenen Personen an und nahm eine Interessenabwägung nach Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Art. 9 Abs. 2 BGÖ sowie Art. 19 Abs. 1 bis DSGVO vor. Es kam in seiner Interessenabwägung zum Schluss, dass insgesamt das öffentliche Interesse an der Herausgabe der Vollzugsresultate der Grossimporteure gegenüber den privaten Interessen an deren Geheimhaltung überwiege. Dabei räumte das BFE ein, dass mit der Bekanntgabe der Vollzugsresultate die Privatsphäre der Grossimporteure beeinträchtigt werden könnte. So könnte ein Reputationsschaden drohen, beispielsweise bei Grossimporteuren, die eine hohe Sanktion bezahlen müssten. Ein Imageschaden, der so gross sei, dass er auf die Verkaufszahlen bzw. Marktstellung sich auswirke, dürfte aber durch eine Veröffentlichung kaum zu erwarten sein. Weiter könne die Zusammensetzung von Emissionsgemeinschaften bei Kunden und Herstellern für Irritationen sorgen. Eine solche würde, wenn überhaupt, höchstens eine etwas unangenehme Konsequenz für die betroffenen Grossimporteure bedeuten.

E. 44

Die fraglichen Vollzugsresultate betreffen Lenkungsabgaben (siehe Ziffer 14) und sind daher keine besonders schützenswerten Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSGVO. Somit begründen die Art der Daten kein erhöhtes Geheimhaltungsinteresse. Ins Gewicht fällt allerdings, dass die Antragsteller – welche hinsichtlich ihrer privaten Interessen beweisbelastet sind – dem Beauftragten nicht substantiiert darlegen konnten, inwiefern die Veröffentlichung der Vollzugsresultate ihre Privatsphäre tatsächlich beeinträchtigt. Allgemeine Ausführungen und

33 Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.5. 34 Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz 2431 ff.

11/13

hypothetische Befürchtungen genügen nicht. Zwar könnte ein gewisser Reputationsschaden mit der Veröffentlichung der Vollzugsdaten eintreten, was jedoch hinzunehmen wäre.³⁵ In Bezug auf die Gefahr einer fehlerhaften Interpretation gilt es zu bedenken, dass es dem Gesuchsteller überlassen ist, wie er das Dokument interpretiert bzw. auslegt.³⁶ Insgesamt sind nach Ansicht des Beauftragten nicht mehr als geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenzen zu erwarten, weshalb er dem BFE diesbezüglich beipflichtet. Zu bemerken bleibt letztlich, dass einige Grossimporteure mit der Veröffentlichung ihrer Zahlen einverstanden sind und die überwiegende Mehrheit sich nicht explizit gegen die Veröffentlichung der Vollzugsresultate ausgesprochen hat und darin keine Beeinträchtigung ihrer Privatsphäre erkennen kann.

E. 45

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass insgesamt das private Interesse der Grossimporteure am Schutz der Privatsphäre nicht besonders gewichtig erscheint.

E. 46

Das BFE berief sich in Bezug auf das öffentliche Interesse am Zugang auf das allgemeine Informationsinteresse gemäss Öffentlichkeitsgesetz. Die Veröffentlichung der Daten erlaube bessere Rückschlüsse auf die Wirksamkeit der CO₂-Gesetzgebung bzw. der Emissionsvorschriften. Auch diene sie umfassenden Informationen der Konsumenten, zumal diese daraus Rückschlüsse auf die Geschäftspraktiken der Importeure ziehen können, was unter Umständen den Kaufentscheid beeinflusse. Ein umweltbewusster Konsument könnte beispielsweise Importeure emissionsarmer ineffizienter Fahrzeuge bevorzugen oder Importeure emissionsarmer Fahrzeuge, die sich mit Importeuren ineffizienter Fahrzeuge poolen, meiden. Zudem sei möglicherweise retrospektiv in Erfahrung zu bringen, ob allenfalls die Sanktionen auf den Kaufpreis abgewälzt würden. Zudem sei auch die Bedeutung der Materie wichtig. Je grösser die politische oder gesellschaftliche Bedeutung eines bestimmten Aufgabenbereiches sei, umso eher rechtfertige sich der Zugang zu den Dokumenten. Vorliegend könne davon ausgegangen werden, dass angesichts der Vielzahl von betroffenen Konsumenten und den teilweise nicht unerheblichen finanziellen Konsequenzen der Sanktionen auf die Preisgestaltung der Importeure eine relativ grosse Bedeutung der Materie gegeben sei.

E. 47

Diese Einschätzung des BFE zeigt sowohl das allgemeine Informationsinteresse nach Öffentlichkeitsgesetz als auch besondere öffentliche Interessen nach Art. 6 Abs. 2 VBGO auf. Laut BFE ist der Strassenverkehr in der Schweiz für einen erheblichen Teil der CO₂-Emissionen verantwortlich und das Potential für Einsparungen vor allem bei Personenwagen sehr gross ist.³⁷ Die Schweiz betreibt eine aktive Politik zur Verminderung der Treibhausgase. Eine dieser Massnahmen sind die CO₂-Vorschriften für Personenwagen.³⁸ Daher ist die Überprüfung der Wirksamkeit der CO₂-Gesetzgebung generell von grosser Bedeutung. Schliesslich sind, entgegen der Meinung einzelner Grossimporteure, sehr wohl besondere öffentliche Interessen nach Art. 6 Abs. 2 VBGO erkennbar. In Ergänzung zu dem von BFE ausführlich dargelegten besonderen öffentlichen

Interessen sind noch weitere gewichtig. Gemäss der Akademie der Naturwissenschaften Schweiz (SCNAT) steht die Verminderung des CO₂-Austosses in Beziehung mit der Luftverschmutzung und damit verbundenen drohenden Gesundheitsschäden.³⁹ Das Bundesamt für Umwelt BAFU erwähnt seinerseits auf seiner

35 Vgl. dazu auch BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 7.2.3. 36 Vgl. BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 5.5; BVGer A-7874/2015 vom 15. Juni 2015 E. 6.1. 37 FAQ BFE „Warum werden solche Vorschriften eingeführt?“, abrufbar unter <http://www.bfe.admin.ch/themen/00507/05318/05600/index.html?lang=de> und http://www.bfe.admin.ch/php/modules/publikationen/stream.php?extlang=de&name=de_383142828.pdf (besucht am 6. September 2016). 38 <http://www.bafu.admin.ch/klima/13877/14510/index.html?lang=de> (6. September 2016). 39 <http://www.naturwissenschaften.ch/service/publications/75440-vernehmlassungsverfahren-zu-den-massnahmen-zur-einhaltung-der-reduktionsziele-des-co2-gesetzes-stellungnahme-von-proclim--und-occc> (besucht am 6. September 2016).

12/13

Website Auswirkungen des Klimawandels auf die natürlichen Systeme, Gesellschaft und Wirtschaft.⁴⁰ Bei den gesellschaftlichen Auswirkungen nennt es neben Landwirtschaft und Tourismus auch explizit die Gesundheit. Es hält fest, dass sich die Veränderungen der Extremtemperaturen direkt auf die Gesundheit der Menschen auswirken würden.⁴¹ Somit ist nicht von der Hand zu weisen, dass die CO₂-Emissionen die Gesundheit direkt betreffen. Es besteht daher ein erhebliches öffentliches Interesse zu wissen, ob die einzelnen Grossimporteure ihren Verpflichtungen nachkommen und ihren Beitrag zur Gesundheit der Allgemeinheit leisten (Art. 6 Abs. 2 Bst. b VBGÖ). Schliesslich ist ein weiteres öffentliches Interesse darin zu erblicken, dass die Öffentlichkeit selbst prüfen kann, ob das BFE dafür sorgt, dass entsprechende Sanktionen bei Nichteinhaltung der Zielvorgaben ausgesprochen werden. Eine Medienmitteilung im Sinne einer aktiven Behördeninformation vermag dem Öffentlichkeitsprinzip nicht zu genügen. Vielmehr soll die Öffentlichkeit unmittelbar und gestützt auf die Vollzugsresultate und damit auf die primäre Datenquelle sich ein eigenes Bild machen können.⁴² Dies stärkt ihr Vertrauen in das Verwaltungshandeln des BFE.

E. 48

Als Zwischenfazit ist nach Einschätzung des Beauftragten insgesamt von erheblichen öffentlichen Interessen auszugehen, weshalb er der Einschätzung des BFE beipflichtet.

E. 49

Werden die privaten Interessen der Antragsteller auf Geheimhaltung der einzelnen Vollzugsresultate mit dem öffentlichen Interesse an Transparenz gegeneinander abgewogen, ergibt sich, dass das öffentliche Interesse am Zugang zu den Vollzugsresultaten überwiegt (Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 Abs. 2 BGÖ und Art. 19 Abs. 1 bis 3 sowie Art. 6 Abs. 2 Bst. b BGÖ). Es besteht weder nach BGÖ noch nach AK ein datenschutzrechtlicher Ausnahmegrund.

E. 50

Somit stützt der Beauftragte insgesamt die vom BFE vorgenommene datenschutzrechtliche Interessenabwägung, wonach es die Vollzugsresultate für das Jahr 2014 gestützt auf Art. 19 Abs. 1 bis 3 DSGVO bekannt geben will. Die Herausgabe der Vollzugsresultate ist zudem

verhältnismässig und zumutbar, da insbesondere die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Grossimporteure, wenn überhaupt, lediglich gering eingeschränkt werden. 51. Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis: Die Antragsteller wiesen den Ausnahmegrund nach Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ nicht rechtsgenügend nach. Die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ ist aufgrund fehlender Freiwilligkeit nicht anwendbar. Die Interessenabwägung nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 Abs. 2 BGÖ und Art. 19 Abs. 1bis DSG sowie Art. 6 Abs. 2 VBGÖ zeigt das überwiegende öffentliche Interesse am Zugang zu den Vollzugsresultaten des Jahres 2014 und steht im Einklang mit der AK.

III. Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte: 52. Das Bundesamt für Energie BFE gewährt dem Gesuchsteller den Zugang zu den Vollzugsresultaten CO₂-Emission für das Jahr 2014. 53. Die Antragsteller und der Gesuchsteller können innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Bundesamt für Energie BFE den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des 40 <http://www.bafu.admin.ch/klima/13877/14399/index.html?lang=de> besucht am 6. September 2016). 41 <http://www.bafu.admin.ch/klima/13877/14399/14404/index.html?lang=de> (besucht am 6. September 2016). 42 Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.2.3.1.

13/13

Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind (Art. 15 Abs.1 BGÖ). 54. Das Bundesamt für Energie BFE erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ). 55. Das Bundesamt für Energie BFE erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ). 56. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragsteller sowie des Zugangsgesuchstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ). 57. Die Empfehlung wird eröffnet:

- Einschreiben mit Rückschein (R) an 16 Antragsteller
- Einschreiben mit Rückschein (R) Bundesamt für Energie BFE 3003 Bern
- Einschreiben mit Rückschein (R), teilweise anonymisiert X, [Gesuchsteller]

Jean-Philippe Walter

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.