Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EDÖB

Bern, 3. November 2026

Empfehlung nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes

im Schlichtungsverfahren zwischen

X
(Antragsteller)

und

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

I Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Mit Medienmitteilung vom 11. Februar 2026[1] informierte der Bundesrat, dass er Anpassungen am inländischen Massnahmenpaket zur Sicherung des Lohnschutzes im Rahmen des Pakets Schweiz – EU (Bilaterale III) beschlossen hatte. Betroffen ist die «Massnahme 14», welche die Sozialpartnerschaft im Betrieb stärkt.

2. Der Antragsteller (Privatperson) hat am 12. Februar 2026 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) um Zugang zu verschiedenen amtlichen Dokumenten im Zusammenhang mit der Einführung der «Massnahme 14» ersucht. Unter anderem verlangte er Zugang zum "**Antrag (Aussprachepapier)** des WBF an den Bundesrat für den Beschluss vom 11. Februar 2026. *Spezifisch*: Die Begründung, weshalb die Sanktionen (4-10 Monatslöhne) als ausreichend erachtet werden und auf die Kritik der Arbeitgeberseite eingegangen wurde."

3. Am 12. März 2026 führte das SECO eine Anhörung des von ihm identifizierten Dokuments "Mögliche Verbesserungen bei den Flankierenden Massnahmen" vom 27. April 2023 durch.

4. Am 20. März 2026 nahm die angehörte Drittperson Stellung und erklärte sich einverstanden, den Zugang zu derjenigen Textpassage zu gewähren, die auf «Massnahme 14» verweist.

5. Am 6. Mai 2026 gewährte das SECO einen Teilzugang zum Entwurf des Antrags an den Bundesrat "Paket Schweiz – EU (Bilaterale III): Anpassungsentscheid zu Massnahme 14 des Pakets zur

[1] Lohnschutz: Massnahme zur Stärkung der Sozialpartnerschaft im Betrieb.

Feldeggweg 1
3003 Bern
Tel. +41 58 463 74 84, Fax +41 58 465 99 96
www.edoeb.admin.ch

inländischen Absicherung des Lohnschutzes" (nachfolgend Entwurf BR-Antrag) und zur Textpassage des Dokumentes "Mögliche Verbesserungen bei den Flankierenden Massnahmen". Dabei berief sich das SECO auf die Ausnahme in Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ.

6. Am gleichen Tag reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Bezüglich der Schwärzungen im Entwurf BR-Antrag führte er Folgendes aus: "in diesem Dokument wurden mehrere Passagen geschwärzt, insbesondere in den Abschnitten zu den „Offenen Punkten“, zu den beantragten Anpassungen sowie zu politischen und internationalen Erwägungen. Gleichzeitig bleibt ein erheblicher Teil des Kontexts offen sichtbar. Nach meinem Verständnis bedürfte es daher einer konkreteren Begründung, weshalb gerade die jeweils geschwärzten Passagen vollständig zurückbehalten werden müssen und weshalb kein weitergehender Teilzugang möglich sein soll. […] Eine differenzierte, dokument- oder passagenbezogene Begründung ist der Stellungnahme […] nicht zu entnehmen."

7. Am gleichen Tag bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrags und forderte das SECO dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.

8. Am 27. Mai 2026 reichte das SECO die betroffenen Dokumente und eine Stellungnahme ein. Bezüglich der Schwärzungen im Entwurf BR-Antrag führte es aus, dass diese "die Einschätzungen des SECO zu den Positionen der Sozialpartner in den Verhandlungen zu Massnahme 14 wieder[geben]. Diese Passagen offenzulegen wäre heikel, da die Sozialpartner die Einschätzungen des SECO […] nicht verifiziert haben und […]. Eine Offenlegung der geschwärzten Passagen würde deshalb das Vertrauensverhältnis zwischen dem SECO und den Sozialpartnern nachhaltig schädigen. Ohne intaktes Vertrauensverhältnis zwischen Bund und Sozialpartnern wäre es in Zukunft schwierig oder sogar unmöglich, im Lohnschutz oder bei den Arbeitsbedingungen konstruktive Lösungen zu finden. Deshalb wurden auch in diesem Dokument die Schwärzungen einerseits mit Verweis auf zu schützende Informationen gestützt auf Art. 7 Abs. 1 lit. h BGÖ, die dem SECO von den Sozialpartnern mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung zugesichert wurde, vorgenommen. Des Weiteren waren die vorgenommenen Schwärzungen auch notwendig, um die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen gestützt auf Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ nicht zu beeinträchtigen."

9. Am 20. Oktober 2026 fand eine Schlichtungssitzung statt, an welcher sich die Beteiligten teilweise geeinigt haben. In Bezug auf den Entwurf BR-Antrag wurde keine Einigung erzielt.

10. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und des SECO 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

11. Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim SECO ein. Dieses gewährte einen Teilzugang 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).

12. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.[2] Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

[2] BBl 2003 2024.

B. Materielle Erwägungen

13. 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.[3]

14. Bezüglich der Schwärzungen im Dokument "Mögliche Verbesserungen bei den Flankierenden Massnahmen" wurde eine Einigung erzielt. Gegenstand des vorliegenden Schlichtungsverfahrens bilden nur noch die Schwärzungen im Entwurf zum Antrag an den Bundesrat "Paket Schweiz – EU (Bilaterale III): Anpassungsentscheid zu Massnahme 14 des Pakets zur inländischen Absicherung des Lohnschutzes".

15. Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten.[4] Die betroffene Behörde hat amtliche Dokumente zugänglich zu machen oder die verlangte Auskunft über deren Inhalt 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 die Privatsphäre resp. 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 der zuständigen Behörde bzw. der (angehörten) Drittperson. Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.[5]

16. In der Stellungnahme gegenüber dem Beauftragten beruft sich das SECO für die strittigen Schwärzungen zunächst auf Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ (Ziff. 8).

17. Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde. Dieser Ausnahmegrund stellt sicher, dass Informationen geheim gehalten werden können, die der Vorbereitung konkreter behördlicher Massnahmen dienen (z.B. Inspektionen oder Aufsichtsmassnahmen). Gemäss der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ auf einzelne, konkrete behördliche Massnahmen zugeschnitten und es ist dabei zu verlangen, "dass im Zeitpunkt der Beurteilung des Zugangsgesuchs die Durchführung einer (oder von einzelnen) klar definierten behördlichen Massnahmen beeinträchtigt zu werden droht."[6] Die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung der mit der behördlichen Massnahme verfolgten Ziele muss von einem gewissen Gewicht sein[7] und die Geheimhaltung der Information muss Bedingung für den Erfolg der entsprechenden Massnahme bilden. Mit anderen Worten muss die Geheimhaltung dieser Vorkehrungen den Schlüssel zu ihrem Erfolg darstellen.[8] Geschützt sind insbesondere die Inspektionen, die Ermittlungen und die administrativen Überwachungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich die Bürgerinnen und Bürger an das Gesetz halten.[9] Nicht von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ erfasst ist jedoch die allgemeine Aufgabenerfüllung oder Aufsichtstätigkeit einer Behörde insgesamt.[10]

18. Das SECO hat sich bisher darauf beschränkt, die Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ summarisch zu begründen, ohne jedoch dessen Anwendung auf den konkreten Fall darzulegen. Es hält lediglich allgemein und pauschal fest, dass eine Bekanntgabe der betroffenen Passagen das Vertrauensverhältnis zwischen dem SECO und den Sozialpartnern nachhaltig schädigen würde und dass es in Zukunft schwierig oder sogar unmöglich wäre, im Lohnschutz oder bei den Arbeitsbedingungen konstruktive Lösungen zu finden. Die Behörde belegt damit nicht hinreichend, inwiefern die strittigen Informationen eine konkrete behördliche Massnahme des SECO vorbereiten bzw. wie die zielkonforme Durchführung durch die Zugangsgewährung beeinträchtigt würde. Da das SECO, das die Beweislast trägt, die Anwendung des Ausnahmetatbestands bislang nicht mit

---

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

4 BGE 142 II 340 E. 2.2.

5 Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1.

6 Urteil des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.1.

7 BGE 144 II 77 E. 4.3.

8 Urteile des BVGer A-3443/2010 vom 18. Oktober 2010 E. 5.2; A-700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 5.1.

9 Urteile des BVGer A-2373/2022 vom 30. Juni 2023 E. 4.4.1 f.; A-407/2019 vom 14. Mai 2020 E. 6.1; A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.1; A-683/2016 vom 20. Oktober 2016 E. 5.4.2.

10 BGE 144 II 77 E. 4.2 f.

der von der Rechtsprechung geforderten ausreichenden Begründungsdichte nachgewiesen hat, erachtet der Beauftragte den Tatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ als nicht nachgewiesen.

19. *Zwischenfazit: Das SECO konnte die Ausnahmebestimmung nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ nicht nachweisen.*

20. Weiter beruft sich das SECO auf Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ (Ziff. 5 und 8).

21. Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten dann eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat. Diese Ausnahmeregelung findet gemäss Rechtsprechung[11] Anwendung, wenn folgende drei Anforderungen *kumulativ* erfüllt sind: Zunächst müssen die Informationen von einer Privatperson nicht aber von einer Behörde mitgeteilt worden sein. Sodann müssen die betreffenden Informationen von sich aus, das heisst 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. Der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten steht nicht zur Disposition informationspflichtiger Behörden und Dritter.[12] Vielmehr muss zur getroffenen Vereinbarung ein objektives Geheimhaltungsinteresse hinzutreten, da ansonsten das Öffentlichkeitsprinzip seines Sinnes entleert würde. Vertraulichkeitsabreden dienen in erster Linie dem Schutz von Informationen Dritter, auf welche die Behörde für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe angewiesen ist, wie etwa bei der Korruptionsbekämpfung.[13]

22. Das SECO führte in der Stellungnahme an den Beauftragten (Ziff. 8) aus, die Schwärzungen wiedergeben Einschätzungen des SECO zu den Positionen der Sozialpartner. Gleichzeitig vertritt es den Standpunkt, es handle sich um Informationen, die dem SECO von den Sozialpartnern mitgeteilt wurden und deren Geheimhaltung zugesichert wurde. Der Beauftragte weist zunächst darauf hin, dass die strittigen Informationen keine konkreten Aussagen von definierten Personen oder Organisationen wiedergeben. Ausserdem stellt er fest, dass das SECO bis anhin weder den Nachweis erbracht hat, dass das SECO den Sozialpartnern die Geheimhaltung allfälliger Informationen zugesichert, noch dass es eine Zusicherung auf ausdrückliches Verlangen erteilt hat. Daher fehlt bereits eine Anwendungsvoraussetzung von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ. Allfällige konkrete Positionen über die Art und Weise der Einführung der «Massnahme 14» wurden dem SECO im Rahmen eines institutionellen Austausches für die Suche einer vertretbaren und allgemein getragenen Lösung und nicht freiwillig im Sinne der Rechtsprechung zu Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ bekannt gegeben. Abschliessend sei noch zu erwähnen, dass die grundsätzlichen Positionen zur «Massnahme 14» der verschiedenen Akteure in den Resultaten der diesbezüglichen Vernehmlassung veröffentlicht wurden[14].

23. *Zwischenfazit: Die Voraussetzungen der Wirksamkeit von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ sind nicht erfüllt.*

24. In den strittigen Schwärzungen kommen einmal die Namen von vier Organisationen vor.

25. Gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ sind Personendaten und Daten juristischer Personen nach Möglichkeit zu anonymisieren. Daher gilt die Anonymisierungspflicht nicht absolut, sondern ist im Einzelfall zu beurteilen.[15] Sofern die Privatsphäre der betroffenen Person nicht beeinträchtigt ist, trifft die Behörde keine Anonymisierungspflicht.[16] Eine Anonymisierung könnte in diesen Fällen sogar eine unverhältnismässige Beschränkung des Zugangsrechts sein. Verlangt ein Gesuchsteller explizit Zugang zu Personendaten oder Daten juristischer Personen, so ist der Zugang gemäss Art. 9 Abs. 2 BGÖ nach Art. 36 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1) oder Art. 57*s* des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG, SR 172.010) zu beurteilen.

---

[11] Urteil des BGer 1C_500/2020 vom 11. März 2021 E. 3.2; Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 7.3.

[12] BJ/EDÖB, Häufig gestellte Fragen zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung, 5.2.

[13] Vgl. dazu SCHOCH, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 3. Aufl., München 2024, § 3 Rz 323 f.

[14] Abgeschlossene Vernehmlassungen - 2025 | Fedlex.

[15] Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.1.

[16] FLÜCKIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 9, Rz. 13 f.

26. Wird der Zugang nach Art. 57*s* Abs. 4 RVOG beurteilt, ist Folgendes zu beachten. Nach dieser Bestimmung dürfen Behörden im Rahmen ihrer Informationstätigkeit von Amtes wegen oder gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Daten juristischer Personen bekannt geben, wenn die betreffenden Daten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b). Die erste Voraussetzung ergibt sich bereits aus der Definition des amtlichen Dokuments nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ.[17] Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Interessenabwägung zwischen den privaten Interessen der betroffenen Personen am Schutz ihrer Privatsphäre und dem öffentlichen Interesse am Zugang zum amtlichen Dokument (und den darin enthaltenen Daten juristischer Personen).[18] Allfällige private Interessen werden hauptsächlich mit der Durchführung einer Anhörung der betroffenen Dritten in Erfahrung gebracht (Art. 11 BGÖ).

27. Aus dem Wortlaut des Zugangsgesuches (Ziff. 2) ist nicht klar ersichtlich, ob der Antragsteller ein spezifisches Interesse an diesen Namen hat. Es liegt daher am SECO abzuklären, ob der Antragsteller daran ein Interesse hat, allenfalls ob eine Anhörung der betroffenen Organisationen durchzuführen und anschliessend eine Interessenabwägung nach Art. 57*s* Abs. 4 Bst. b RVOG vorzunehmen ist.

28. *Zusammenfassend gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis:*
   - *Das SECO konnte die Ausnahmebestimmung nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ nicht nachweisen (Ziff. 19).*
   - *Die Voraussetzungen der Wirksamkeit von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ sind nicht erfüllt (Ziff. 23).*
   - *Das SECO hat zu prüfen, ob der Antragsteller ein Interesse an die Namen der betroffenen Organisationen hat und ob allenfalls eine Anhörung gemäss Art. 11 BGÖ durchzuführen ist (Ziff. 27). Anschliessend gewährt es den Zugang nach den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes.*

29. *Aufgrund des Beschleunigungsgebots[19] und aus verfahrensökonomischen Gründen empfiehlt der Beauftragte dem SECO, nach der allfälligen Anhörung der Organisationen, direkt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) zu erlassen, sofern der Zugang zu deren Daten eingeschränkt werden sollte. Zur Wahrung des rechtlichen Gehörs genügt es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass betroffene Dritte vor Erlass der Verfügung zumindest einmal Gelegenheit erhalten, sich zur Sache zu äussern[20] und im Rahmen einer entsprechenden Stellungnahme im Verfügungsverfahren allenfalls vorhandene private Interessen geltend machen können.*

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

30. Das Sekretariat für Wirtschaft gewährt den vollständigen Zugang zum Entwurf zum Antrag an den Bundesrat "Paket Schweiz – EU (Bilaterale III): Anpassungsentscheid zu Massnahme 14 des Pakets zur inländischen Absicherung des Lohnschutzes".

31. Das Staatssekretariat für Wirtschaft prüft, ob die betroffenen Organisationen in Anwendung von Art. 11 BGÖ vorgängig anzuhören sind. Es hält eine allfällige Beschränkung des Zugangs direkt in einer Verfügung nach Art. 5 VwVG fest.

32. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Sekretariat für Wirtschaft den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).

33. Das Sekretariat für Wirtschaft erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).

---

17 BVGE 2011/52 E. 7.1.1.

18 Mit Bezug auf die Vorgängerbestimmung in Art. 19 aDSG, aber übertragbar: Urteil des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 7.

19 BBl 2003 2023; FLÜCKIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 11, Rz. 18.

20 Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 4.1.4.

34. Das Sekretariat für Wirtschaft erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).

35. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).

36. Die Empfehlung wird eröffnet:

- Einschreiben mit Rückschein (R)
  X
- Einschreiben mit Rückschein (R)
  Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
  3003 Bern

Astrid Schwegler
Stellvertretende Leiterin
Direktionsbereich Öffentlichkeitsprinzip

Alessandra Prinz
Juristin, Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip