



## Urteil vom 25. November 2020

---

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),  
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,  
Richter Maurizio Greppi,  
Gerichtsschreiber Marcel Zaugg.

---

Parteien

**A.\_\_\_\_\_ AG,**  
vertreten durch  
Dr. iur. Jürg Niklaus, Rechtsanwalt,  
Niklaus Rechtsanwälte,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Bundesamt für Landwirtschaft BLW,**  
Schwarzenburgstrasse 165, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Gesuch um Sperrung der Daten zum Schlachtgewicht.

## Sachverhalt:

### A.

Die A. \_\_\_\_\_ AG bezweckt den Handel mit Vieh, Fleisch und Wurstwaren, die Schlächtereie und die Veredelung von Fleisch, die Übernahme, Ausführung und Vermittlung von Transporten aller Art, insbesondere Lebensmitteltransporte, und das Erbringen von Dienstleistungen aller Art, insbesondere in der Fleischbranche, im In- und Ausland. Am 17. September 2019 reichte sie bei der identitas AG, welche im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) die Tierverkehrsdatenbank (TVD) betreibt, ein Gesuch um Sperrung der sie betreffenden, in der TVD enthaltenen Angaben zum Schlachtgewicht ein. Eine Kopie dieses Gesuches stellte sie gleichentags dem BLW zu. Zur Begründung ihres Antrages führte die A. \_\_\_\_\_ AG im Wesentlichen aus, gestützt auf die per 1. Januar 2019 neu in Kraft getretenen Bestimmungen in der Verordnung über die Tierverkehrsdatenbank vom 26. Oktober 2011 (TVD-Verordnung, SR 916.404.1) zum Einsichtsrecht in die Angaben zum Schlachtgewicht (Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b und Art. 26 Abs. 1 Bst. f TVD-Verordnung) könnten bestimmte Personen jederzeit Einsicht in Personendaten von ihr nehmen. Sie sei mit einer solchen Weitergabe ihrer Daten an Dritte nicht einverstanden, weshalb die Daten in diesem Sinne zu sperren seien. Die Verordnungsbestimmungen zu diesem Einsichtsrecht seien rechtswidrig. Sie würden über die Ziele des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) und des Tierseuchengesetzes vom 1. Juli 1966 (TSG, SR 916.40), auf welchen die TVD-Verordnung beruhe, hinausgehen. Es fehle daher an einer gesetzlichen Grundlage für die einschneidenden Massnahmen. Frühere Tierhalter könnten mit den Informationen zum Schlachtgewicht detaillierte Rückschlüsse auf Geschäftsgeheimnisse ziehen, weshalb keine Weitergabe dieser Daten an Dritte erfolgen dürfe.

### B.

Mit Schreiben vom 22. Oktober 2019 teilte das BLW der A. \_\_\_\_\_ AG mit, das fragliche Einsichtsrecht sei deshalb in die TVD-Verordnung aufgenommen worden, weil es zur Verbesserung der Transparenz beitrage und von der Branche teilweise gefordert worden sei. Es handle sich dabei nicht um besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile, weshalb die Bearbeitung der Daten nicht in einem formellen Gesetz geregelt werden müsse. Es genüge eine Regelung auf Verordnungsstufe. Die TVD-Verordnung sehe in Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b und Art. 26 Abs. 1 Bst. f für bestimmte Personengruppen das Recht vor, Einsicht in die Daten zum Schlachtgewicht zu nehmen. Das BLW sei daher verpflichtet, diese Daten

berechtigten Dritten auf Anfrage bekannt zu geben. Aus diesem Grund beabsichtige das BLW, das Gesuch mit kostenpflichtiger Verfügung abzulehnen. Zur Gewährung des rechtlichen Gehörs räumte das BLW der A. \_\_\_\_\_ AG Gelegenheit zur Stellungnahme ein.

**C.**

In ihrer Stellungnahme vom 12. November 2019 hielt die A. \_\_\_\_\_ AG an ihrem Antrag und ihren Standpunkten fest. Ergänzend wies sie darauf hin, dass sich das Interesse an der Schaffung von mehr Transparenz nicht unter die Ziele des TSG oder LWG subsumieren lasse. Zudem machte sie die Verletzung verschiedener Grundrechte geltend.

**D.**

Mit Verfügung vom 7. Januar 2020 wies das BLW das Gesuch der A. \_\_\_\_\_ AG vom 17. September 2019 ab. Zur Begründung führte es zusammengefasst aus, das Einsichtsrecht basiere auf einer genügenden rechtlichen Grundlage. Durch die Bekanntgabe der Daten werde weder der Schutz der Privatsphäre noch die Wirtschaftsfreiheit verletzt. Schliesslich liege auch keine Verletzung von Geschäftsgeheimnissen vor.

**E.**

Gegen diese Verfügung des BLW (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt die A. \_\_\_\_\_ AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 6. Februar 2020 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt, es sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, die in der TVD enthaltenen, sie betreffenden Angaben zum Schlachtgewicht zu sperren, so dass keine Weitergabe an Dritte erfolge. Ihre Anträge begründet sie im Wesentlichen mit den bereits im vorinstanzlichen Verfahren vorgebrachten Argumenten. Zudem rügt sie eine Verletzung des rechtlichen Gehörs.

**F.**

In ihrer Vernehmlassung vom 4. Mai 2020 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde.

**G.**

Die Beschwerdeführerin hält in ihrer Replik vom 5. Juni 2020 an ihren Anträgen und Standpunkten fest.

**H.**

Am 27. Juli 2020 reicht die Vorinstanz ihre Duplik ein und bekräftigt ihre Standpunkte.

**I.**

Mit Eingabe vom 10. August 2020 nimmt die Beschwerdeführerin Stellung zur Duplik der Vorinstanz, woraufhin die Vorinstanz am 3. September 2020 eine weitere Stellungnahme einreicht.

**J.**

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücken wird – soweit entscheiderelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

**1.1** Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist.

Die angefochtene Verfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt und stammt von einer Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG; eine Ausnahme im erwähnten Sinn liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

**1.2** Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG). Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung, mit welcher ihr Gesuch um Datenspernung abgelehnt wurde, sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist.

**1.3** Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) ist daher einzutreten.

**2.**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

**3.**

Zunächst ist auf die formelle Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs einzugehen.

**3.1** Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie habe im vorinstanzlichen Verfahren vorgebracht, dass die mit dem Einsichtsrecht beabsichtigte Schaffung zusätzlicher Transparenz unter den Marktteilnehmern weder vom Zweck des TSG noch von demjenigen des LwG erfasst sei. Die sich auf das TSG und das LwG stützende TVD-Verordnung stelle daher keine genügende gesetzliche Grundlage für die Weitergabe der Daten zum Schlachtgewicht dar. Die Anforderungen an die Gesetzesdelegation bei gesetzesvertretenden Verordnungen seien nicht erfüllt. Die Vorinstanz habe sich mit dieser Argumentation überhaupt nicht auseinandergesetzt und damit das rechtliche Gehör verletzt.

**3.2** Die Vorinstanz bestreitet eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Sie habe sich mit allen Vorbringen der Beschwerdeführerin auseinandergesetzt. Die Beschwerde zeige sodann, dass die Beschwerdeführerin sich sehr wohl ein Bild habe machen können, um die Verfügung sachgerecht anzufechten.

**3.3** Nach der Rechtsprechung folgt die Begründungspflicht aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör i.S.v. Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) und ergibt sich für das Verfahren vor Bundesverwaltungsbehörden unmittelbar aus Art. 35 Abs. 1 VwVG (BGE 138 I 232 E. 5.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; Urteil des BGer 2A.587/2003 vom 1. Oktober 2004 E. 10.2). Die Begründung einer Verfügung entspricht den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV, wenn die Betroffenen dadurch in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Die Behörde ist aber nicht verpflichtet, sich zu allen Rechtsvorbringen der Parteien zu äussern. Vielmehr kann sie sich auf

die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Es genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde leiten liess (BGE 141 III 28 E. 3.2.4, 140 II 262 E. 6.2 und 136 I 229 E. 5.2).

**3.4** Die Verletzung des rechtlichen Gehörs führt grundsätzlich dazu, dass im Beschwerdeverfahren der formell mangelhafte Entscheid der Vorinstanz aufgehoben wird. Das Bundesgericht lässt es jedoch zu, Verfahrensfehler wie eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Rechtsmittelverfahren zu heilen bzw. die unterbliebene Gewährung des rechtlichen Gehörs nachzuholen. Dies setzt voraus, dass die Verletzung nicht besonders schwer wiegt und der Betroffene die Möglichkeit hat, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die zur freien Prüfung aller Sachverhalts- und Rechtsfragen berechtigt ist. Des Weiteren dürfen dem Betroffenen durch die Heilung keine unzumutbaren Nachteile entstehen (BGE 137 I 195 E. 2.3.2; Urteil des BGer 2C\_856/2013 vom 10. Februar 2014 E. 3.2; WALDMANN/BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2. Aufl. 2016, Art. 29 N. 114 ff.).

Der nachträglichen Gewährung des rechtlichen Gehörs zugänglich sind insbesondere Verstösse gegen die Begründungspflicht. Hierzu ist das Versäumte im Rechtsmittelverfahren nachzuholen, indem entweder die Vorinstanz eine genügende Begründung nachschiebt, etwa in ihrer Vernehmlassung, oder aber die Rechtsmittelinstanz der beschwerdeführenden Partei vor Erlass ihres Entscheids Gelegenheit einräumt, zu der in Aussicht genommenen Begründung Stellung zu nehmen (BGE 125 I 209 E. 9a; Urteil des BGer 2C\_762/2011 vom 15. Juni 2012 E. 4.1; BVGE 2012/24 E. 3.4; vgl. auch RENÉ WIEDERKEHR, Die Begründungspflicht nach Art. 29 Abs. 2 BV und die Heilung bei Verletzung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl], 2010, S. 502).

**3.5** In der angefochtenen Verfügung hielt die Vorinstanz fest, dass eine Regelung auf Verordnungsstufe, wie dies mit der TVD-Verordnung der Fall sei, als rechtliche Grundlage für das streitgegenständliche Einsichtsrecht genüge. Die dafür notwendige Delegationsbestimmung finde sich in Art. 15a Abs. 4 TSG, wonach der Bundesrat die Anforderungen an Inhalt, Betrieb und Qualität der Datenbank festlege und die Bedingungen für den Zugang und die Verwendung der Daten regle. Es ist zwar zutreffend, dass sich die Vorinstanz mit dem Argument der Beschwerdeführerin, die Schaffung zusätzlicher Transparenz unter den Marktteilnehmern sei weder vom Zweck des TSG noch von demjenigen des LwG erfasst, nicht näher auseinandersetzte. Nichtsdestotrotz hat sie mit ihren Ausführungen ausreichend

klar zum Ausdruck gebracht, dass sie Art. 15a Abs. 4 TSG als genügende Delegationsbestimmung erachtet und die Voraussetzungen der Gesetzesdelegation insofern als erfüllt hält. Dadurch war für die Beschwerdeführerin ersichtlich, von welchen Überlegungen sich die Vorinstanz leiten liess und sie konnte den Entscheid in voller Kenntnis der Umstände beim Bundesverwaltungsgericht anfechten. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Begründungspflicht) liegt somit nicht vor.

Im Übrigen wäre eine Verletzung des rechtlichen Gehörs ohnehin als geheilt anzusehen, nachdem sich die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung eingehend zur Problematik der Gesetzesdelegation äusserte und die Beschwerdeführerin hierzu Stellung nehmen konnte, zumal das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden mit voller Kognition überprüft (vgl. vorstehend E. 2) und auch nicht ersichtlich ist, inwiefern der Beschwerdeführerin dadurch ein unzumutbarer Nachteil entstehen könnte.

#### 4.

**4.1** Bei den streitgegenständlichen Angaben zum Schlachtgewicht der Tiere der Beschwerdeführerin handelt es sich unbestritten um Personendaten der Beschwerdeführerin im Sinne von Art. 3 Bst. a des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG, SR 235.1; die Beschwerdeführerin verkauft als Viehhändlerin die Tiere einem Schlachthof, wobei sich der Verkaufspreis nach den übereinstimmenden Ausführungen der Parteien mitunter nach dem Schlachtgewicht bemisst). Nach Art. 19 Abs. 1 DSG dürfen Bundesorgane Personendaten – abgesehen von vorliegend nicht einschlägigen Spezialfällen (vgl. Art. 19 Abs. 1 Bst. a – d) – nur bekannt geben, wenn dafür eine Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 17 DSG besteht. Für die Bekanntgabe von besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen (vgl. zu den Begriffen Art. 3 Bst. c und d DSG) verlangt Art. 17 Abs. 2 DSG als Rechtsgrundlage ein Gesetz im formellen Sinn. Als Gesetz im formellen Sinn gelten Bundesgesetze oder für die Schweiz verbindliche Beschlüsse internationaler Organisationen und von der Bundesversammlung genehmigte völkerrechtliche Verträge mit rechtsetzendem Inhalt (Art. 3 Bst. j DSG). Da es sich bei den Angaben zum Schlachtgewicht weder um besonders schützenswerte Personendaten noch um Persönlichkeitsprofile handelt, genügt für deren Bekanntgabe grundsätzlich eine Rechtsgrundlage auf Verordnungsstufe (CLAUDIA MUND, in: Baeriswyl/Pärli [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum DSG, 2015, Art. 17 N 5; SARAH BALLENEGGER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz,

3. Aufl. 2014 [nachfolgend: BSK DSG/BGÖ], Art. 17 N 16). Gemäss Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b TVD-Verordnung können Tierhalterinnen und Tierhalter, bei denen ein Tier gestanden ist, der Schlachtbetrieb sowie eine allfällige Abtretungsempfängerin oder ein allfälliger Abtretungsempfänger nach Art. 24 der Schlachtviehverordnung vom 26. November 2003 (SV, SR 916.341) u.a. in das Schlachtgewicht Einsicht nehmen, dieses bei der Betreiberin der TVD beschaffen und verwenden. Art. 26 Abs. 1 Bst. f TVD-Verordnung erlaubt der Betreiberin der TVD zudem die Datenbearbeitung betreffend das Schlachtgewicht, worunter auch dessen Bekanntgeben fällt (vgl. die Definition des Begriffs "*bearbeiten*" in Art. 3 Bst. e DSG). Mit diesen Bestimmungen in der TVD-Verordnung besteht grundsätzlich eine genügende Rechtsgrundlage für die Bekanntgabe des Schlachtgewichts an die in Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> TVD-Verordnung genannten Personen. Dies ist soweit unbestritten.

**4.2** Die Beschwerdeführerin erachtet die erwähnten Bestimmungen in der TVD-Verordnung – soweit sie die Bekanntgabe des Schlachtgewichts betreffen – jedoch als rechtswidrig. Mit diesen solle für mehr Transparenz innerhalb der Fleischbranche gesorgt werden. Dies gehe über die Zielsetzungen des TSG und des LwG, auf welchen die TVD-Verordnung beruhe, hinaus. Weder im TSG noch im LwG finde sich eine gesetzliche Grundlage, um auf Verordnungsstufe die Weitergabe von Daten zum Schlachtgewicht an Drittpersonen zu regeln, soweit damit für Transparenz innerhalb der Fleischbranche gesorgt werden soll. Die TVD-Verordnung bezwecke ausschliesslich die Rückverfolgung von Tieren und damit die Prävention, Bekämpfung und Ausrottung von Tierseuchen. Verordnungszweck bilde daher auch nicht die Überprüfung, Optimierung oder Steigerung der Funktionalität der Produktionssysteme für die Fleischproduktion, weshalb die diesbezügliche Argumentation der Vorinstanz ins Leere ziehe. Die Anforderungen an die Gesetzesdelegation seien nicht erfüllt. Frühere Tierhalter könnten mit den Informationen zum Schlachtgewicht detaillierte Rückschlüsse auf die Geschäftszahlen ihrer Marktpartner ziehen. Sie könnten u.a. eruieren, welchen Gewinn der Viehhändler mit dem Tier erzielt habe. Dabei handle es sich um Geschäftsgeheimnisse. Dieses Wissen verschaffe den Tierhaltern gegenüber dem Käufer einen Wettbewerbsvorteil. Abgesehen davon, dass es für die Bekanntgabe der Daten an einer gesetzlichen Grundlage fehle, sei diese auch unverhältnismässig. Die Rückverfolgbarkeit der Tiere sei auch ohne das fragliche Einsichtsrecht sichergestellt. Durch die Bekanntgabe der Daten zum Schlachtgewicht werde sodann ihre Privatsphäre und die Wirtschaftsfreiheit verletzt.



**4.3** Die Vorinstanz erachtet die Bestimmungen zum Schlachtgewicht in der TVD-Verordnung hingegen als rechtmässig. Mit den Daten zum Schlachtgewicht könne der Tierhalter eruieren, wie sein Produktionssystem funktioniere und wie die Prozesse optimiert werden könnten um letztlich die Produktivität und die Qualität der Lebensmittel zu steigern. Die Produktionssteigerung könne schliesslich auch zur Verbesserung der Schlachtausbeute-Berechnung führen, indem diese an die züchterischen Fortschritte angepasst werden könne. In diesem Sinne sei das Einsichtsrecht in Form dieser Transparenz gerade für die vorliegend umstrittenen ehemaligen Tierhalter zentral und diene der öffentlichen Aufgabe des Bundes, die Lebensmittelproduktion nachhaltig und auf den Markt ausgerichtet zu gestalten, um so u.a. die sichere Versorgung der Bevölkerung und das Tierwohl sowie die Tiergesundheit z.B. durch besonders tierfreundliche Produktionsformen zu gewährleisten. Insbesondere auch das Tierwohl und die Tiergesundheit seien tragende Grundpfeiler der Tierseuchengesetzgebung und würden wichtige Grundlagen für die Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen darstellen. Das Einsichtsrecht werde sowohl vom Zweck des LwG als auch von demjenigen des TSG gedeckt. Art. 15a Abs. 4 TSG bestimme ausdrücklich, dass der Bundesrat die Anforderungen an Inhalt, Betrieb und Qualität der Datenbank festlege und die Bedingungen für den Zugang und die Verwendung der Daten regle. Auch das LwG gebe dem Bundesrat in Art. 177 mit einem weiten Ermessen die Möglichkeit, die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Diese Konkretisierungen, insbesondere des Zugangs und der Verwendung der TVD-Daten, habe der Bundesrat in der TVD-Verordnung vorgenommen. Die Anforderungen an die Gesetzesdelegation seien erfüllt. Die Bekanntgabe des Schlachtgewichtes verletze weder das Geschäftsgeheimnis noch die Privatsphäre oder die Wirtschaftsfreiheit.

## **5.**

**5.1** Bei rechtssetzenden Bestimmungen in Form von Verordnungen sind die gesetzesvertretenden Verordnungen von den Vollziehungsverordnungen zu unterscheiden. Ist die Verordnungsregelung in der Sache durch das Gesetz vorausbestimmt, so spricht man von Vollziehungsverordnungen. Vollziehungsverordnungen verdeutlichen die Gesetzesbestimmungen und haben den Gedanken des Gesetzgebers durch Detailvorschriften näher auszuführen und auf diese Weise die Anwendbarkeit der Gesetze zu ermöglichen. Sie dürfen das auszuführende Gesetz – wie auch alle anderen Gesetze – weder aufheben noch abändern; sie müssen der Zielsetzung

des Gesetzes folgen und dürfen dabei lediglich die Regelung, die in grundsätzlicher Weise bereits im Gesetz Gestalt angenommen hat, aus- und weiterführen. Durch eine Vollziehungsverordnung dürfen insbesondere die Rechte der Betroffenen nicht eingeschränkt oder ihnen neue Pflichten auferlegt werden, selbst wenn diese durch den Gesetzeszweck gedeckt wären. Da ein blosses Abschreiben des Gesetzes jedoch nicht sinnvoll wäre, enthalten auch Vollziehungsverordnungen ein gewisses Mass an Normen, die in dieser Weise nicht im Gesetz stehen. Dies schadet nicht, soweit dadurch keine grundsätzlich neuen Rechte und Pflichten eingeführt werden und die Vollziehungsverordnung sich im Verhältnis zum zugehörigen Gesetz auf sekundäres Recht beschränkt (BGE 141 II 169 E. 3.3 und 136 I 29 E. 3.3 je m.w.H.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 99 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 14 Rz. 21 ff.). Enthält eine Verordnung hingegen Elemente, die im Gesetz nicht angelegt sind, so liegt eine gesetzesvertretende Verordnung vor. Gesetzesvertretende Verordnungen kommen insbesondere vor, wenn der Gesetzgeber eine bestimmte Frage bewusst nicht geregelt hat und die Vervollständigung des Gesetzes der Exekutive überlässt. Sodann sind gesetzesvertretende Verordnungen dort anzutreffen, wo der Gesetzgeber zwar eine vollständige Regelung erlassen hat, der Exekutive aber die Möglichkeit einräumen will, Teile dieser Regelung unter Umständen zu durchbrechen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 96 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 14 Rz. 25 ff.; zum Ganzen statt vieler: Urteil des BVGer A-7471/2016 vom 5. Mai 2017 E. 3.1 m.w.H.).

Die Kompetenz zum Erlass von gesetzesvertretenden Verordnungen setzt in jedem Fall eine entsprechende Delegationsnorm im Gesetz voraus (Art. 164 Abs. 2 BV). Die Gesetzesdelegation gilt als zulässig, wenn sie nicht durch die Verfassung ausgeschlossen ist, in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie, das heisst die wichtigen Regelungen, im delegierenden Gesetz selbst enthalten sind (Art. 164 Abs. 1 BV; statt vieler: Urteil des BVGer A-2852/2018 vom 7. Februar 2019 E. 3.2 m.H.). Über die Kompetenz zum Erlass von Vollziehungsverordnungen verfügt der Bundesrat hingegen schon kraft Art. 182 Abs. 2 BV. Eine gesetzliche Ermächtigung ist nicht erforderlich (BVGE 2014/8 E. 2.2.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 102 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 14 Rz. 20).

**5.2** Das Bundesverwaltungsgericht kann eine Verordnungsbestimmung des Bundesrates auf Beschwerde hin im Anwendungsfall vorfrageweise auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit prüfen (konkrete Normenkontrolle). Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen (und nicht wie selbständige Verordnungen direkt auf der Verfassung beruhen), prüft das Bundesverwaltungsgericht, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnis gehalten hat. Soweit das Gesetz ihn nicht ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen bzw. seine Regelung nicht lediglich eine bereits im Gesetzesrecht angelegte Verfassungswidrigkeit übernimmt, beurteilt es auch deren Verfassungsmässigkeit. Wird dem Bundesrat oder dem mittels Subdelegation ermächtigten Departement durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Ermessensspielraum für die inhaltliche Ausgestaltung der Regelung auf Verordnungsstufe eingeräumt, so ist dieser Spielraum für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich (Art. 190 BV). Es darf in diesem Fall bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat sich auf die Prüfung zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist. Dabei kann es namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen fehlt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen. Die Zweckmässigkeit hat es hingegen nicht zu beurteilen. Es ist nicht Sache des Bundesverwaltungsgerichts, sich zur politischen, wirtschaftlichen oder anderweitigen Sachgerechtigkeit einer Verordnungsbestimmung zu äussern (BGE 143 II 87 E. 4.4, 141 II 169 E. 3.4 und 140 II 194 E. 5.8; BVGE 2015/22 E. 4.2 und 2011/46 E. 5.4.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.177 ff.). Die Bundesratsverordnungen unterliegen also in keinem Fall einer Angemessenheitskontrolle. Hingegen kann das Gericht einer Verordnungsbestimmung im konkreten Fall die Anwendung versagen, wenn sie im Widerspruch zum Verhältnismässigkeitsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 2 BV steht (BGE 140 II 194 E. 5.8, Urteil des BVGer A-6804/2017 vom 31. Januar 2019 E. 8.3). Zeigt sich, dass die Verordnungsbestimmung insgesamt oder teilweise gesetz- oder verfassungswidrig ist, bleibt die angefochtene generell-abstrakte Norm zwar weiterhin in Kraft, doch ist der darauf beruhende individuell-konkrete Anwendungsakt aufzuheben (Urteile des BGer 2C\_423/2014 vom 30. Juli 2015 E.2.3.2 und 2C\_1174/2012 vom 16. August 2013 E. 1.7.4).

**5.3** Die TVD-Verordnung regelt die Meldepflichten im Zusammenhang mit dem Tierverkehr, das Bearbeiten von Daten in einer zentralen TVD und den Betrieb dieser Datenbank. Sie gilt beim Vollzug der Tierseuchengesetzgebung und der Landwirtschaftsgesetzgebung (Art. 1 Abs. 1 und 2 TVD-Verordnung). Entsprechend stützt sich die TVD-Verordnung gemäss Ingress sowohl auf das TSG (Art. 15a Abs. 4, Art. 16 und Art. 53 Abs. 1 TSG) als auch auf das LwG (Art. 177 Abs. 1 und Art. 185 Abs. 2 und 3 LwG).

**5.4** Zunächst ist auf die Rechtsgrundlagen im LwG einzugehen. Art. 185 Abs. 1 bestimmt, dass der Bund zur Beschaffung der für den Vollzug des LwG und die Wirkungskontrolle unerlässlichen Grundlagen Daten sowohl auf sektoraler als auch auf einzelbetrieblicher Ebene erhebt und registriert. Nach Art. 185 Abs. 2 LwG kann der Bundesrat für die Harmonisierung der Erhebung und der Registrierung der Daten und im Sinne einer einheitlichen Landwirtschaftsstatistik Anordnungen treffen. Schliesslich sieht Art. 185 Abs. 3 vor, dass der Bundesrat Bundesstellen, Kantone oder andere Stellen mit der Durchführung der Erhebungen und der Führung der Register beauftragen und hierfür Entschädigungen leisten kann. Aus Art. 185 Abs. 2 und 3 LwG ergibt sich keine an den Bundesrat delegierte Kompetenz, die Bekanntgabe von in der TVD registrierten Personendaten an Drittpersonen zu regeln oder für Transparenz innerhalb der Fleischbranche zu sorgen. Die Vorinstanz beruft sich denn auch – zu Recht – nicht auf diese Bestimmungen, sondern auf Art. 177 LwG, wonach der Bundesrat die erforderlichen Ausführungsbestimmungen erlässt, wo das Gesetz die Zuständigkeit nicht anders regelt. Diese Bestimmung ermächtigt den Bundesrat im Kapitel über die Vollzugsbestimmungen jedoch nicht zum Erlass ergänzender, d.h. gesetzesvertretender oder gar gesetzesderogierender Vorschriften. Vielmehr ist der Bundesrat nur ermächtigt, Ausführungsvorschriften im Sinne einer Vollziehungsverordnung zu erlassen (BVGE 2010/52 E. 3.4.1 und Urteil des BVGer B-3133/2009 E. 7.2). Art. 177 LwG wiederholt insofern bloss die bereits in Art. 182 Abs. 2 BV enthaltene Vollzugskompetenz des Bundesrates. Wie bereits erwähnt dürfen Vollziehungsbestimmungen keine wesentlichen neuen Vorschriften enthalten, welche die Rechte der Bürger beschränken oder ihnen neue Pflichten auferlegen, selbst wenn diese Regeln mit dem Zweck des Gesetzes vereinbar wären (vgl. vorstehend E. 5.1). Das LwG enthält keine Bestimmung, wonach als Massnahme zur Zweckerreichung des LwG Personendaten an Drittpersonen bekannt gegeben werden könnten und eine damit einhergehende Beschränkung des Rechts der betroffenen Personen auf Schutz ihrer Persönlichkeit bzw. auf informationelle Selbstbestimmung zulässig wäre. Für die Bekanntgabe des Schlachtgewichts besteht somit keine genügende Grundlage im LwG.

**5.5** Das TSG, welches ebenfalls Grundlage der TVD-Verordnung bildet, bestimmt in Art. 15a Abs. 1, dass der Verkehr von Tieren der Rinder-, Schaf-, Ziegen- und Schweinegattung in einer zentralen Datenbank aufgezeichnet werden muss. Gemäss Art. 15a Abs. 4 TSG, welcher als einzige der im Ingress der TVD-Verordnung genannten Bestimmungen des TSG als genügende Delegationsnorm in Betracht fällt und worauf sich auch die Vorinstanz beruft, legt der Bundesrat die Anforderungen an Inhalt, Betrieb und Qualität der Datenbank fest und regelt die Bedingungen für den Zugang und die Verwendung der Daten. Mit dieser Bestimmung hat der Gesetzgeber dem Bundesrat die Kompetenz übertragen, die in die TVD aufzunehmenden Daten festzulegen und Bestimmungen über den Zugang und die Verwendung dieser Daten zu erlassen. Eine solche Gesetzesdelegation ist zulässig, da sie nicht durch die Verfassung ausgeschlossen ist, in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie selbst im TSG enthalten sind. Art. 15a Abs. 4 TSG stellt deshalb eine zulässige gesetzliche Delegationsnorm dar, die es dem Bundesrat erlaubt, (gesetzesvertretende) Verordnungsbestimmungen über die Einsichtnahme in die Daten der TVD zu erlassen. Dabei wird dem Bundesrat ein sehr weiter Ermessensspielraum eingeräumt. Die vom Bundesrat getroffenen Regelungen zur Einsichtnahme in das Schlachtgewicht und zur Bearbeitung dieser Daten in Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b und Art. 26 Abs. 1 Bst. f TVD-Verordnung sind somit für das Bundesverwaltungsgericht mit Blick auf Art. 190 BV verbindlich. Zu prüfen bleibt daher, ob die Regelung zur Einsichtnahme in das Schlachtgewicht den Rahmen der Gesetzesdelegation offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist.

**5.6** Mit der Regelung der Einsichtnahme in das Schlachtgewicht hat der Bundesrat seine delegierte Kompetenz, nämlich u.a. den Zugang zu den Daten der TVD zu regeln, nicht überschritten. Weder das TSG noch das LwG enthalten sodann eine Bestimmung, die der Einsichtnahme in das Schlachtgewicht durch die in Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b TVD-Verordnung genannten Personen entgegenstehen würde. Das streitgegenständliche Einsichtsrecht erweist sich insofern nicht als gesetzeswidrig.

**5.7** Damit bleibt die Verfassungsmässigkeit der Verordnungsbestimmung zu prüfen, zumal der Gesetzgeber den Bundesrat nicht ermächtigt hat, von der Verfassung abzuweichen.

**5.7.1** Die Beschwerdeführerin bringt vor, das Einsichtsrecht zum Schlachtgewicht diene einem nicht vom TSG erfassten Zweck. Sinngemäss macht sie damit geltend, die streitgegenständlichen Verordnungsbestimmungen würden gegen das Willkürverbot nach Art. 9 BV verstossen. Ein Erlass ist willkürlich im Sinne von Art. 9 BV, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (vgl. statt vieler: BGE 136 II 120 E. 3.3.2). Das TSG bezweckt die Ausrottung, Bekämpfung und Überwachung von Tierseuchen (vgl. Botschaft vom 7. September 2011 zur Änderung des TSG, BBl 2011 7027 ff., 7029; ANNA MÜLLER-HÜPPI, in: Roland Norer [Hrsg.], Handbuch zum Agrarrecht, 2017, S. 155). Tierseuchen im Sinne des TSG sind gemäss Art. 1 Abs. 1 TSG die übertragbaren Tierkrankheiten, die auf den Menschen übertragen werden können (Zoonosen; Bst. a), vom einzelnen Tierhalter ohne Einbezug weiterer Tierbestände nicht mit Aussicht auf Erfolg abgewehrt werden können (Bst. b), einheimische, wildlebende Tierarten bedrohen können (Bst. c), bedeutsame wirtschaftliche Folgen haben können (Bst. d) oder für den internationalen Handel mit Tieren und tierischen Produkten von Bedeutung sind (Bst. e). Die Tierseuchenbekämpfung dient der Tiergesundheit als wesentlicher Pfeiler der Produktion von sicheren Lebensmitteln tierischer Herkunft und steigert schlussendlich die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft auf dem nationalen und internationalen Markt (Botschaft vom 7. September 2011 zur Änderung des TSG, BBl 2011 7027 ff., 7029). Im Seuchenfall ist es wichtig, dass die Behörden feststellen können, wo ein verseuchtes Tier herkommt und wo es Kontakte zu anderen Tieren hatte. Im TSG finden sich deshalb auch Bestimmungen zum Tierverkehr. Zur Aufzeichnung des Tierverkehrs sieht Art. 15a Abs. 1 TSG das Führen einer zentralen Datenbank vor. Die TVD als zentrale Informationsquelle für Tierdaten garantiert die Rückverfolgbarkeit von Schweizer Tieren bis zum Geburtsbetrieb und bietet den Veterinär- und Lebensmittelbehörden dadurch die Möglichkeit, im Seuchenfall rasch angemessene Massnahmen zu ergreifen. Gleichzeitig schafft diese Transparenz Vertrauen bei Konsumierenden von Schweizer Fleisch (ANNA MÜLLER-HÜPPI, a.a.O., S. 157; ELVIRA BRUNNER, in: Roland Norer [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum LwG, 2019, Art. 185 N 51).

Wie die Beschwerdeführerin zu Recht vorbringt, bezweckt das TSG – soweit ersichtlich – weder die Schaffung von Transparenz innerhalb der Fleischbranche noch die Ermöglichung der Überprüfung der Produktionssysteme für die Branchenteilnehmer zur Produktivitäts- oder Qualitätssteigerung. Zwar ist in einem weiteren Sinn auch das TSG ein Mittel zur Erreichung einer möglichst leistungsstarken Produktion von Lebensmitteln tieri-

scher Herkunft, allerdings bildet dabei die Tiergesundheit den Anknüpfungspunkt. Es ist nicht ersichtlich und die Vorinstanz vermag mit ihren Vorbringen auch nicht schlüssig darzulegen, inwiefern die Kenntnis des Schlachtgewichts durch die in Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b TVD-Verordnung genannten Personengruppen einen relevanten Beitrag zur Förderung der Tiergesundheit und damit zur Seuchenvorbeugung zu leisten vermag. Mit ihren Ausführungen, die durch das Einsichtsrecht geschaffene Transparenz sei gerade für die ehemaligen Tierhalter und Tierhalterinnen zentral und diene der öffentlichen Aufgabe des Bundes, die Lebensmittelproduktion nachhaltig und auf den Markt ausgerichtet zu gestalten, um so u.a. die sichere Versorgung der Bevölkerung und das Tierwohl sowie die Tiergesundheit z.B. durch besonders tierfreundliche Produktionsformen zu gewährleisten, beruft sie sich denn auch nicht auf den Zweck des TSG, sondern auf denjenigen des LwG (vgl. Art. 1 LwG). Zwar erwähnt sie auch die Tiergesundheit und schlägt damit eine Brücke zum TSG. Allerdings führt sie nicht näher aus, inwiefern sich ein hinsichtlich Produktivität und Qualität der Lebensmittel optimiertes Produktionssystem tatsächlich und in welchem allfälligen Umfang positiv auf die Tiergesundheit auswirkt oder tierfreundliche Produktionsformen fördert. Das öffentliche Interesse am Einsichtsrecht liegt gemäss der Vorinstanz denn auch nicht in der Tiergesundheit, sondern darin, die Produktivität und/oder die Lebensmittelqualität langfristig zu steigern, um die öffentliche Gesundheit und die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln zu verbessern. Hierbei ist sodann zu beachten, dass zur Überprüfung der Produktequalität für die in Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b TVD-Verordnung genannten Personen bereits die Möglichkeit besteht, in die Ergebnisse der neutralen Qualitätseinstufung nach Art. 3 Abs. 1 SV Einsicht zu nehmen (vgl. Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. a TVD-Verordnung).

Das Einsichtsrecht wurde im Rahmen des landwirtschaftlichen Verordnungspakets 2018 eingeführt und trat am 1. Januar 2019 in Kraft (AS 2018 4275). In der Vernehmlassung vom 29. Januar 2018 zum landwirtschaftlichen Verordnungspaket 2018 führte die Vorinstanz zum Einsichtsrecht in das Schlachtgewicht lediglich aus, dieses Recht solle aufgrund von Eingaben im Rahmen der Vernehmlassung zum Verordnungspaket 2017 eingeführt werden (vgl. [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > politik > agrarpolitik > agrarpakete-aktuell > verordnungspaket-2018, abgerufen am 28. Oktober 2020). In diesem Sinne teilte sie auch der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 22. Oktober 2019 mit, das Einsichtsrecht trage zur Verbesserung der Transparenz bei und sei teilweise von der Branche gefordert worden. Der Hintergrund dieser Forderung aus der Fleischbranche ergibt sich aus den

Vernehmlassungsunterlagen jedoch nicht. Inwiefern das Einsichtsrecht einen Beitrag zur Zweckerreichung des TSG leisten soll, lässt sich somit auch diesen Unterlagen nicht entnehmen. Insgesamt bestehen mit Blick auf den Zweck des TSG keine ernsthaften sachlichen Gründe für die Bekanntgabe des Schlachtgewichts an die in Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b TVD-Verordnung genannten Personen, weshalb sich die Regelung als willkürlich im Sinne von Art. 9 BV erweist.

**5.7.2** Abgesehen vom zuvor Ausgeführten verstösst das Einsichtsrecht – wie von der Beschwerdeführerin vorgebracht – auch gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 2 BV. Dieses gebietet, dass eine staatliche Massnahme geeignet, notwendig und für die betroffene Person zumutbar sein muss, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beansprucht im ganzen Bereich des öffentlichen Rechts Geltung, sowohl für die Rechtsetzung als auch für die Rechtsanwendung. Ungeeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie am Ziel vorbeischießt, das heisst keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung dieses Zweckes sogar erschwert oder verhindert. Die Erforderlichkeit eines Eingriffs fehlt, wenn eine aus Sicht des Bürgers weniger einschneidende Anordnung das angestrebte Ziel ebenso erreicht, also eine mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ebenso ausreichen würde. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (vgl. statt vieler: BGE 135 V 172 E. 7.3.3; vgl. zum Ganzen: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 514 ff.).

Es wurde bereits im Rahmen der Willkürprüfung aufgezeigt, dass nicht ersichtlich ist, inwiefern die Einsichtnahme in das Schlachtgewicht geeignet sein soll, um den mit dem TSG angestrebten Zweck zu erreichen. Selbst wenn aber der Vorinstanz folgend die Eignung zu bejahen wäre, so fehlt es jedenfalls an der Erforderlichkeit. Die Vorinstanz macht hierzu geltend, insbesondere die Zuchtbetriebe, welche am Anfang der Wertschöpfungskette stehen und die Tiere nicht bis zur Versteigerung auf einem öffentlichen Markt betreuen würden, könnten ohne das Schlachtgewicht nicht nachvollziehen, wie sich ihre Zuchtentscheide auf die Leistung der Tiere und die Qualität deren Produkte ausgewirkt habe. Das Einsichtsrecht sei zur Produkteoptimierung und zur Schaffung von Transparenz erforderlich. Wie bereits ausgeführt, bezweckt das TSG weder die Schaffung von Transparenz innerhalb der Fleischbranche noch die Ermöglichung der Überprüfung der Produktionssysteme zur Produktivitäts- oder Qualitätssteigerung. Die Argumentation der Vorinstanz zielt insofern am Zweck des TSG vorbei. Die



Produktequalität lässt sich zudem auch für die am Anfang der Wertschöpfungskette stehenden Zuchtbetriebe durch die Einsicht in die Ergebnisse der neutralen Qualitätseinstufung nach Art. 3 Abs. 1 SV überprüfen. Sodann ist nicht ersichtlich, inwiefern das Einsichtsrecht zur Bekämpfung von Tierseuchen, zur Rückverfolgung des Tierverkehrs oder zumindest zur Förderung der Tiergesundheit tatsächlich erforderlich wäre. Dass es sich so verhält, zeigt sich auch daran, dass das Einsichtsrecht erst per 1. Januar 2019 und offenbar einzig auf Wunsch eines Teils der Branche eingeführt wurde. Dass vor Einführung des Einsichtsrechts der Zweck des TSG nicht ebenso gut erreicht wurde, wird nicht vorgebracht und es bestehen hierfür auch keine Anhaltspunkte.

Bei diesem Ergebnis braucht auf die Zumutbarkeit nicht mehr eingegangen zu werden. Entsprechend erübrigt sich auch das Interesse der Beschwerdeführerin an der Verweigerung der Einsicht näher zu prüfen.

**5.8** Nach dem Ausgeführten erweist sich das Einsichtsrecht in das Schlachtgewicht mit Blick auf das TSG als willkürlich und unverhältnismäßig und damit als verfassungswidrig. Zudem besteht im LwG keine genügende gesetzliche Grundlage für die entsprechende Regelung in der TVD-Verordnung. Die strittigen Verordnungsbestimmungen (Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b und Art. 26 Abs. 1 Bst. f TVD-Verordnung) bleiben damit zwar in Kraft, sie sind jedoch nicht anzuwenden, soweit sie die Einsicht in das Schlachtgewicht für die in Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b TVD-Verordnung erwähnten Personen zulassen. Auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin, das Einsichtsrecht führe zu einer Verletzung ihrer Geschäftsgeheimnisse und der Wirtschaftsfreiheit, ist bei diesem Resultat nicht mehr einzugehen.

## **6.**

Sind die erwähnten Bestimmungen in der TVD-Verordnung zur Einsicht in das Schlachtgewicht vorliegend nicht anwendbar, so fehlt es an einer nach Art. 19 Abs. 1 DSG für die Bekanntgabe dieser Daten erforderlichen Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 17 DSG. Vor diesem Hintergrund gilt es den Antrag der Beschwerdeführerin um Sperrung ihrer in der TVD enthaltenen Angaben zum Schlachtgewicht zu prüfen.

**6.1** Die Beschwerdeführerin beruft sich auf Art. 25 Abs. 3 Bst. a DSG, wonach bei Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses vom verantwortlichen Bundesorgan u.a. die Sperrung der Bekanntgabe von Personendaten an Dritte verlangt werden kann. Ein derartiges Gesuch muss stets darlegen, welche bestimmten Bearbeitungsvorgänge allenfalls im Sinne von Art. 25

DSG widerrechtlich sind und worin die widerrechtliche Datenbearbeitung besteht (Urteil des BVGer A-7368/2006 vom 10. Juli 2007 E. 2.4.1; JAN BANGERT, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 25/25<sup>bis</sup> DSG N 43; MONIQUE STURNY, in: Baeriswyl/Pärli [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum DSG, 2015, Art. 25 N 5 und N 12). Widerrechtlichkeit ist beispielsweise gegeben, wenn eine Datenbekanntgabe auf keiner genügenden gesetzlichen Grundlage im Sinne von Art. 17 DSG beruht (MONIQUE STURNY, a.a.O., Art. 25 N 12). Der Anspruch auf Sperrung nach Art. 25 Abs. 3 Bst. a DSG ist allerdings nach Meinung der Lehre ein Versehen des Gesetzgebers. Die Sperrung ist danach abschliessend in Art. 20 DSG geregelt und setzt damit auch keine Widerrechtlichkeit voraus (vgl. Urteile des BVGer A-36/2013 vom 7. August 2013 E. 3.1 und A-7368/2006 vom 10. Juli 2007 E. 2.4.1; MONIQUE STURNY, a.a.O., Art. 25 N 27; JAN BANGERT, a.a.O., Art. 25/25<sup>bis</sup> DSG N 62). Nach Art. 20 Abs. 1 DSG kann eine betroffene Person, welche ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft macht, vom verantwortlichen Bundesorgan verlangen, dass es die Bekanntgabe von bestimmten Personendaten sperrt. Das Bundesorgan verweigert die Sperrung oder hebt sie auf, wenn eine Rechtspflicht zur Bekanntgabe besteht oder die Erfüllung seiner Aufgaben sonst gefährdet würde (Art. 20 Abs. 2 DSG). Einem Gesuchsteller bleibt es dennoch unbenommen, gestützt auf Art. 25 Abs. 3 Bst. a DSG die Unterlassung einer ernsthaft zu befürchtenden, widerrechtlichen Weitergabe bestimmter Daten an bestimmte Empfänger zu verlangen (Urteil des BVGer A-7368/2006 vom 10. Juli 2007 E. 2.4.1; MONIQUE STURNY, a.a.O., Art. 25 N 28; JAN BANGERT, a.a.O., Art. 25/25<sup>bis</sup> DSG N 63).

**6.2** Wie erwähnt bleiben die Bestimmungen zur Datenbearbeitung und Einsichtnahme in das Schlachtgewicht in der TVD-Verordnung weiterhin in Kraft. Ohne die beantragte Sperrung ist daher ernsthaft zu befürchten, dass die in der TVD enthaltenen Angaben zum Schlachtgewicht der Tiere der Beschwerdeführerin widerrechtlich an die in Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> TVD-Verordnung genannten Personen (Tierhalterinnen und Tierhalter, bei denen ein Tier gestanden ist, der Schlachtbetrieb sowie eine allfällige Abtretungsempfängerin oder ein allfälliger Abtretungsempfänger nach Art 24 SV) bekannt gegeben würden. Diesbezüglich besteht ein schutzwürdiges Interesse der Beschwerdeführerin an der beantragten Datensperrung. Für eine darüberhinausgehende, sich auf sämtliche Drittpersonen erstreckende Datensperrung ist ein schutzwürdiges Interesse hingegen zu verneinen, zumal weder für eine zulässige noch für eine widerrechtliche Bekanntgabe der Daten an weitere, in Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> TVD-Verordnung nicht erwähnte Personen Anhaltspunkte vorliegen. Die Beschwerdeführerin hat beantragt, die Daten zum Schlachtgewicht so zu sperren, dass keine Weitergabe an

Dritte erfolgt. Aus ihren Ausführungen in den Rechtsschriften ergibt sich, dass es ihr mit diesem Antrag darum geht, die Vollziehung des in Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b TVD-Verordnung vorgesehenen Einsichtsrechts zugunsten der in dieser Bestimmung genannten Personen zu verhindern. Im Ergebnis bezieht sich ihr Antrag auf Datensperrung daher auf die in Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> TVD-Verordnung genannten Personen. Wie erwähnt besteht diesbezüglich ein schutzwürdiges Interesse der Beschwerdeführerin an der Datensperrung. Die Beschwerde ist daher in diesem Sinn gutzuheissen und es ist präzisierend festzuhalten, dass die in der TVD enthaltenen Angaben der Beschwerdeführerin zum Schlachtgewicht für die in Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> TVD-Verordnung genannten Personen zu sperren sind.

## **7.**

Zusammengefasst ergibt sich aus den gemachten Ausführungen, dass sich die umstrittenen Ordnungsbestimmungen (Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b und Art. 26 Abs. 1 Bst. f TVD-Verordnung) als rechtswidrig erweisen, soweit sie die Einsicht in das Schlachtgewicht für die in Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b TVD-Verordnung erwähnten Personen zulassen. Die Vorinstanz hat den Antrag der Beschwerdeführerin um Sperrung ihrer in der TVD enthaltenen Angaben zum Schlachtgewicht für die in Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> TVD-Verordnung genannten Personen daher zu Unrecht abgewiesen. Die Beschwerde ist folglich gutzuheissen und die Vorinstanz anzuweisen, die in der TVD enthaltenen Angaben der Beschwerdeführerin zum Schlachtgewicht für die in Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> TVD-Verordnung genannten Personen zu sperren.

## **8.**

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

**8.1** Die Verfahrenskosten hat in der Regel die unterliegende Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorinstanzen werden jedoch keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Dem Verfahrensausgang entsprechend sind deshalb keine Verfahrenskosten zu erheben. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– ist dieser nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

**8.2** Der obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Feb-

ruar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173.320.2]). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (Art. 8 ff. VGKE). Sie wird vom Gericht aufgrund der Akten festgesetzt, wenn keine Kostennote eingereicht wird (Art. 14 Abs. 2 VGKE).

Die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin hat keine Kostennote eingereicht, weshalb die Höhe der Entschädigung aufgrund der Akten festzusetzen ist. Unter Berücksichtigung der Schwierigkeit des Falles, des notwendigen Zeitaufwandes und eines durchschnittlichen Stundenansatzes erachtet das Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 5'000.– als angemessen.

### **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

#### **1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Verfügung der Vorinstanz vom 7. Januar 2020 aufgehoben.

#### **2.**

Die Vorinstanz wird angewiesen, die in der TVD enthaltenen Angaben der Beschwerdeführerin zum Schlachtgewicht für die in Art. 16 Abs. 1<sup>bis</sup> TVD-Verordnung genannten Personen zu sperren.

#### **3.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat sie dem Bundesverwaltungsgericht ihre Post- oder Bankverbindung mitzuteilen.

#### **4.**

Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 5'000.– zu bezahlen.

#### **5.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Einschreiben)

- das Generalsekretariat WBF (Gerichtsurkunde)
- den EDÖB (z.K., B-Post)

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann

Marcel Zaugg

### **Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: