

Münsterplatz 3a
3011 Bern
Telefon 031 633 48 45
Telefax 031 633 48 52

I2013-015EU

DER
VOLKSWIRTSCHAFTSDIREKTOR

hat in der Beschwerdesache



XXX

Beschwerdeführer

gegen

beco Berner Wirtschaft (beco), Geschäftsleitung, Münsterplatz 3, 3011 Bern

betreffend Einsicht in die Akten des beco zu Messebonuszahlungen der Wirtschaftsförderung
(Verfügung des beco vom 5. Juni 2013)

befunden und erwogen:

1. Mit Schreiben vom 7. Mai 2013 ersuchte XXX das beco darum, ihm im Hinblick auf eine finanzpolitische Würdigung folgende Informationen zu übermitteln:

Empfänger, Betrag und Bestimmungszweck (Name und Ort der Fachmesse) von jeder Messebonuszahlung, die die Wirtschaftsförderung des Kantons Bern zwischen dem 1. Januar 2008 und dem 31. Dezember 2012 bewilligt und ausgezahlt hat.

Mit Schreiben vom 27. Mai 2012 gab das beco XXX für die Jahre 2008 bis 2012 jeweils die Anzahl Bonuszahlungen, den jeweils tiefsten und den jeweils höchsten zur Auszahlung gelangten Betrag sowie das jeweilige Total der Bonuszahlungen bekannt. Zudem gab ihm das beco eine nicht abschliessende Liste der ausländischen Fachmessen bekannt, welche die unterstützten Firmen besucht hatten.

Auf Ersuchen von XXX erliess das beco am 5. Juni 2013 eine Verfügung, mit welcher es dessen Gesuch vom 7. Mai 2013 betreffend die firmenbezogene Individualisierung der übermittelten Daten abwies. Das beco führte aus, im Bereich der Wirtschaftsförderung bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse, die Namen der geförderten Firmen nicht zu veröffentlichen. Zur näheren Begründung verwies es auf den „Bericht des Regierungsrats an den Grossen Rat betreffend Motion 194/2005 (PUK) Erhöhung der Transparenz bei der Wirtschaftsförderung“ (RRB 1423/2007 vom 22. August 2007; nachstehend: Transparenzbericht).

2.
 - a) Mit Eingabe vom 25. Juni 2013 führt XXX bei der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (VOL) Beschwerde gegen die Verfügung des beco vom 5. Juni 2013. Er beantragt, von der VOL innert rascher Frist Zugang zu den einschlägigen Akten oder eine Liste, die die von ihm gewünschten Informationen enthält, zu erhalten. Zur Begründung führt er aus, dass die vom Regierungsrat im Transparenzbericht vorgebrachten Argumente im vorliegenden Fall nicht griffen. Denn das öffentliche Interesse an der Geheimhaltung der Namen der geförderten Firmen könne nicht pauschal für alle Instrumente der Wirtschaftsförderung als überwiegend bezeichnet werden. Da der Messebonus nur an bernische Unternehmen gewährt werde, könne er nicht als Instrument einer Ansiedlungsstrategie bezeichnet werden. Es sei unwahrscheinlich, dass die betroffenen Unternehmen den Kanton verliessen, wenn ihnen ein Messebonus von lediglich höchstens 5000 Franken verwehrt werde. Angesichts dieses geringen Betrags be-

stehe auch kaum die Gefahr, dass die firmenbezogene Bekanntgabe der Förderbeträge deren Nivellierung nach oben bewirke, zumal nur die Kosten anrechenbar seien, die bei den Unternehmen effektiv anfielen. Zudem würden die Unternehmen durch den Entscheid, an einer Messe aufzutreten, sich selbst der Öffentlichkeit und der sachkundigen Konkurrenz exponieren, Vertraulichkeit bei der Verwaltung der Förderdaten sei dementsprechend fehl am Platz. Das einzige verbleibende Argument des Regierungsrates, dass durch die Publikation von Empfängerlisten kein effizienterer Mitteleinsatz und keine wirksamere Kontrolle ermöglicht werde, vermöge das öffentliche Interesse an Transparenz nicht zu überwiegen.

b) Das beco entgegnet in seiner Beschwerdevernehmlassung vom 5. Juli 2013, dass es die Beurteilung des Regierungsrates im Transparenzbericht nach wie vor für richtig halte. Eine Auskunft zum Messebonus würde weitere Auskünfte präjudizieren, mit den bekannten negativen Auswirkungen auf den Kanton. Im Falle einer Gutheissung der Beschwerde wäre in jedem Einzelfall zu prüfen, ob der Einsichtnahme überwiegende private Interessen entgegenstehen. Im Bereich der Wirtschaftsförderung könnten namentlich Geschäftsinteressen der Firmen betroffen sein. Angesichts des Abklärungsaufwandes wäre zu prüfen, ob dem Beschwerdeführer nicht nur eine Listenauskunft im Sinne seines „Eventualbegehrens“ zu gewähren sei.

In seiner Stellungnahme vom 29. Juli 2013 betont der Beschwerdeführer, dass die vom Regierungsrat vorgenommene Interessenabwägung betreffend Transparenz bei der Wirtschaftsförderung zu pauschal sei. Frühere Anfragen, die er für Informationen zur Wirtschaftsförderung gestellt habe, könnten vorliegend nicht von Belang sein. Weitere Anfragen würden durch eine Gutheissung seiner Beschwerde nicht präjudiziert. Er sei mit einer blossen Listenauskunft unter zwei Bedingungen einverstanden: Zunächst müssten die Empfängerinnen und Empfänger, der Zeitpunkt, der detaillierte Zweck und die Summe der jeweiligen Subvention aus der Liste ersichtlich sein. Zweitens müsse es möglich sein, in Einzelfällen weitergehende Informationen zu den Zahlungen zu erhalten oder Einsicht in bestimmte Dossiers zu nehmen.

c) Auf die weiteren Begründungen der angefochtenen Verfügung und der verschiedenen Eingaben wird, soweit sie für das vorliegende Verfahren von massgebender Bedeutung sind, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

- 3. a)** Gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. a der Verordnung 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Volkswirtschaftsdirektion (Organisationsverordnung VOL;

OrV VOL; BSG 152.221.111) ist das beco mit dem Vollzug der Wirtschaftsförderung betraut. Gegen dessen Verfügungen betreffend die Einsicht in Akten der Wirtschaftsförderung nach dem Gesetz vom 2. November 1993 über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz, IG; BSG 107.1) kann bei der VOL Beschwerde geführt werden (Art. 35 Abs. 1 IG und Art. 62 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]). Die VOL übt gemäss Art. 66 VRPG volle Rechts- und Ermessenskontrolle aus und prüft den Sachverhalt von Amtes wegen (Art. 18 Abs. 1 VRPG).

XXX ist durch die angefochtene Verfügung beschwert. Auf seine form- und fristgerechte Beschwerde ist daher unter Vorbehalt der Ausführungen unter Buchstabe b) hier nach grundsätzlich einzutreten.

b) Im dem Beschwerdeverfahren zugrunde liegenden Gesuch vom 7. Mai 2013 verlangte der Beschwerdeführer bestimmte, einzeln aufgezählte Informationen. Soweit er im Beschwerdeverfahren darüber hinaus nun die uneingeschränkte Einsicht in die einschlägigen Akten verlangt, gehen seine Begehren über den Regelungsgegenstand der angefochtenen Verfügung hinaus und stellen demnach eine unzulässige Erweiterung des Streitgegenstandes dar. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

4. a) Das Wirtschaftsförderungsgesetz vom 12. März 1997 (WFG; BSG 901.1) enthält keine Bestimmungen, die den Umgang mit den vorliegend interessierenden Daten regeln. Diesbezüglich findet die allgemeine Datenschutz- und Informationsgesetzgebung Anwendung (Transparenzbericht, Ziff. 8.11.4, S. 39).

b) Angaben über einzelne Firmen sind Personendaten im Sinne von Art. 2 Abs. 1 des Datenschutzgesetzes vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04). Art. 11 Abs. 1 KDSG sieht vor, dass Personendaten privaten Personen bekanntgegeben werden, wenn

a die verantwortliche Behörde zur Erfüllung ihrer Aufgabe gesetzlich dazu verpflichtet oder ermächtigt ist oder

b die betroffene Person ausdrücklich zugestimmt hat oder es in ihrem Interesse liegt.

Im vorliegenden Fall liegt keine ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Firmen zur Datenbekanntgabe vor und es ist auch nicht erkennbar, dass sie ein Interesse an der Weitergabe von Informationen über ihre Inanspruchnahme der kantonalen Wirtschaftsförderung hätten.

Eine allfällige Datenbekanntgabe müsste sich demnach auf Art. 11 Abs. 1 Bst. a KDSG stützen. Eine gesetzliche Verpflichtung im Sinne dieser Bestimmung findet sich in Art. 27 Abs. 1 IG.

5. a) Nach Art. 27 Abs. 1 IG hat jedermann ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

Überwiegende öffentliche Interessen liegen nach Art. 29 Abs. 1 IG insbesondere vor, wenn

- a durch die vorzeitige Bekanntgabe von internen Arbeitspapieren, Anträgen, Entwürfen und dergleichen die Entscheidungsfindung wesentlich beeinträchtigt würde;
- b der Bevölkerung auf andere Weise Schaden zugefügt würde, namentlich durch die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit;
- c bei der Behörde ein unverhältnismässiger Aufwand entstehen würde.

b) Der Transparenzbericht (Ziff. 8.11.7 S. 41 f.) begründet ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Vertraulichkeit der pro Unternehmen individualisierten Wirtschaftsförderungsdaten wie folgt:

- *Die Herstellung von Transparenz über die Namen der geförderten Firmen und die Höhe der Beiträge würde dazu führen, dass andere Kantone und auch ausländische Stellen detaillierten Einblick in die Wirtschaftsförderung des Kantons Bern erhielten, was im Standortwettbewerb grundsätzlich nicht erwünscht ist. Der zu befürchtende Nachteil im Standortwettbewerb entstünde dabei nicht nur – aber besonders – bei einer kontinuierlichen Information z.B. über laufende Gesuche, sondern auch bei einer nachträglichen Zusammenstellung über die in der Berichtsperiode geförderten Unternehmen und Beiträge.*
- *Es ist zu erwarten, dass bei Bekanntgabe der geförderten Firmen weitere Unternehmen Beitragsgesuche einreichen würden, was zu unerwünschten Mitnahmeeffekten führen könnte.*
- *Die Veröffentlichung der Namen geförderter Unternehmen ist abzulehnen, weil die zielkonforme Durchführung der im WFG vorgesehenen Massnahmen der Wirtschaftsförderung mit überwiegender Wahrscheinlichkeit beeinträchtigt würde.*
- *Die in Art. 5 WFG vorgesehene Zusammenarbeit mit dem Bund, mit anderen Kantonen, mit Gemeinden sowie mit Wirtschafts- und regionalen Organisationen würde erschwert.*

- *Auch wenn kein Rechtsanspruch auf die Gewährung von Wirtschaftsförderungsbeiträgen besteht, ist die Wirtschaftsförderung – wie jede staatliche Tätigkeit – an willkürfreien Kriterien ausgerichtet. Die Veröffentlichung der Namen der geförderten Unternehmen würde somit nichts zu einer besseren Förderpraxis beitragen.*

c) Der Transparenzbericht nimmt dabei keine Differenzierung zwischen den verschiedenen, grundsätzlich möglichen Fördertatbeständen vor. Er nimmt vielmehr aus einer grundsätzlichen Optik eine Würdigung der Interessen vor. Diese erscheint für die VOL nach wie vor überzeugend. Vorliegend umstritten ist jedoch einzig die Frage des überwiegenden öffentlichen Interesses in Bezug auf genau bezeichnete Informationen zu einer einzelnen Fördermassnahme, die ein einziges und insgesamt stark untergeordnetes Element der kantonalen Wirtschaftsförderung darstellt. Die unter Buchstabe b) hiervor aufgezählten Argumente sind im hier zu beurteilenden Fall wie folgt zu würdigen:

Die vom Beschwerdeführer verlangte nachträgliche Information über das konkret betroffene, untergeordnete Element der Förderungsmassnahmen, das zudem auf einem kostenorientierten und tief plafonierten Beitragssatz beruht, erlaubt keinen detaillierten Einblick in die Strategie der Berner Wirtschaftsförderung und stellt auch deren Durchführung nicht in Frage. Die Erreichung einer besseren Förderpraxis braucht überdies nicht Ziel der Akteneinsicht nach dem IG zu sein. Der Anspruch nach Art. 27 Abs. 1 IG setzt kein qualifiziertes, insbesondere kein schutzwürdiges Interesse voraus (Urs Bolz in: Kälin/Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, N. 7a zu Art. 17 KV).

Dagegen ist nicht von der Hand zu weisen, dass Unternehmen, die aufgrund ihrer Solvenz bislang den Besuch ausländischer Fachmessen ohne kantonale Unterstützung planten, durch die Publikation der Beitragsempfängerinnen und -empfänger neu zur Gesuchstellung motiviert werden.

Dieser – spekulative – Aspekt hat jedoch weniger Gewicht als das mit dem verfassungsmässigen Öffentlichkeitsprinzip zum Ausdruck gebrachte Anliegen, die Transparenz des kantonalen Verwaltungshandelns zu gewährleisten. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Veröffentlichung der Inanspruchnahme dieses Elementes der Wirtschaftsförderung, das von untergeordneter Bedeutung ist, das sachnotwendige Vertrauen der Unternehmen auf die grundsätzliche Vertraulichkeit der Wirtschaftsförderung im Kanton Bern erschüttern, die zielkonforme Durchführung der Massnahmen insgesamt beeinträchtigen und dementsprechend auch die Zusammenarbeit nach Art.

5 WFG erschweren würde. Zudem erfolgt das vorliegend zu beurteilende Akteneinsichtsgesuch im Auftrag eines der Herstellung von Transparenz verpflichteten Presseorgans.

d) Aus diesen Gründen besteht demnach in Bezug auf die vom Beschwerdeführer verlangten Daten kein überwiegendes öffentliches Interesse an ihrer Vertraulichkeit. Weitergehende Auskünfte, insbesondere über die geschäftspolitische Motivation der Messebesuche, würden jedoch bei den interessierten Unternehmen unweigerlich die Befürchtung aufkommen lassen, mittelfristig sei die Vertraulichkeit der Wirtschaftsförderung insgesamt in Frage gestellt. Dies könnte die Position des Kantons Bern im interkantonalen und internationalen Standortwettbewerb empfindlich verschlechtern. Für die VOL steht deshalb ausser Zweifel, dass weitergehende Informationsgesuche in Bezug auf individualisierte Wirtschaftsförderungsdaten gestützt auf die im Transparenzbericht vorgenommenen Überlegungen abgewiesen werden müssten. Die Verneinung eines überwiegenden öffentlichen Interesses im vorliegenden Fall hat insofern weder eine präjudizielle Wirkung noch stellt sie die grundsätzlichen Überlegungen des Transparenzberichts in Frage.

6. Der Beschwerdeführer verlangt die Übermittlung der gewünschten Informationen durch die VOL. Diese handelt vorliegend als dem beco hierarchisch übergeordnete Behörde; sie verfügt über keine eigenen Akten betreffend die in Frage stehenden Messebonuszahlungen. Das Gesuchsverfahren muss deshalb zur weiteren Behandlung zurück an das beco gehen. Dieses wird insbesondere prüfen müssen, inwieweit private Interessen der betroffenen Unternehmen im Sinne von Art. 29 Abs. 2 IG betroffen sind.

Soweit der Beschwerdeführer die Übermittlung der verlangten Informationen durch die VOL selbst verlangt, ist seine Beschwerde somit abzuweisen.

7. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass betreffend die vom Beschwerdeführer in seinem Gesuch vom 7. Mai 2013 umschriebenen Daten kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Vertraulichkeit besteht. Die Sache geht deshalb zur weiteren Behandlung zurück an das beco.

Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

8. Der Beschwerdeführer obsiegt mit seinem Antrag zwar nur teilweise. Er dringt jedoch mit seiner Argumentation im Wesentlichen durch. Vor diesem Hintergrund rechtfertigt es sich, auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten (Art. 108 Abs. 1 VRPG).

Da der Beschwerdeführer nicht anwaltlich vertreten ist, sind keine Parteikosten zu sprechen (Art. 104 Abs. 1 und 3 VRPG).

Aus diesen Gründen wird

erkannt:

1. Die Beschwerde des XXX vom 25. Juni 2013 wird insoweit gutgeheissen, als die Sache zur weiteren Behandlung seines Akteneinsichtsgesuchs im Sinne der Erwägungen an das beco zurückgeht.

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der Eröffnung Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern, geführt werden. Die Beschwerde ist schriftlich und mindestens im Doppel einzureichen. Der angefochtene Entscheid und weitere greifbare Beweismittel sind beizulegen.

Bern, 27. August 2013