



Bern, 12. Juli 2022

Empfehlung nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes

im Schlichtungsverfahren zwischen

**X.
(Antragstellerin)**

und

Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport GS VBS

I Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Die Antragstellerin (Privatperson) hat am 18. Januar 2022 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport GS VBS "[...] um Zugang zu allen amtlichen Dokumenten, die das VBS im Zusammenhang mit der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes empfangen oder erstellt hat (Korrespondenzen, Stellungnahmen, Beilagen, etc.). Dabei interessiert mich insbesondere der [vom damaligen Direktor des Bundesamts für Migration BFM] unterschriebene EJPD-Antrag vom 24. Februar 2011 und die Beilagen (Botschaft, Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens und Entwurf der Vorlage). Ausserdem würde ich gerne vom VBS die Dokumente erhalten, die Ihnen im Rahmen der vorgängigen Ämterkonsultation zugestellt worden sind (Entwurf der Vorlage, etc.) [...]" ersucht.
2. Am 21. Januar 2022 nahm das GS VBS Stellung und teilte der Antragstellerin mit, dass das GS VBS "[...] keine schriftliche Rückmeldung im Rahmen der Ämterkonsultation zur Totalrevision des Bürgerrechts 2009/10 abgegeben [...]" habe. Das GS VBS verwies die Antragstellerin für ihre Fragen und Anliegen an das damals federführende Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD.
3. Mit E-Mail vom 23. Januar 2022 gelangte die Antragstellerin erneut ans GS VBS und brachte vor, dass sich das VBS am 2. März 2011 in einer Stellungnahme zur Totalrevision des Bürgerrechts geäussert und am 3. März 2011 eine Rückmeldung erhalten habe. Weiter führte sie aus: "Könnten Sie mir bitte mitteilen, wann Sie die Unterlagen (Botschaft und Gesetzesvorlage) mit der Bitte um

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



Stellungnahme erhalten haben und von welcher Stelle (EJPD oder Bundeskanzlei)? Mit Hilfe dieser Informationen kann ich mich dann an die zuständige Stelle wenden, um die amtlichen Dokumente zu erhalten, die im Jahr 2011 entstanden sind."

4. Am 25. Januar 2022 antwortete das GS VBS, dass es die im Besitz des VBS befindlichen Unterlagen betreffend die Ämterkonsultation zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes mit E-Mail vom 9. September 2010 vom EJPD erhalten habe. Die vom EJPD versandten Unterlagen seien bei diesem einzufordern.
5. Gleichtags führte die Antragstellerin in einer E-Mail ans GS VBS aus, dass es nicht um die Jahre 2009/2010, sondern um das Jahr 2011 gehe. "Ich wollte gerne wissen, wann und von welcher Stelle Sie die Unterlagen erhalten haben, die zu Ihrer Stellungnahme vom 02.03.2011 geführt haben. Sie müssten die Botschaft und die Gesetzesvorlage Ende Februar / Anfang März 2011 erhalten haben. Könnten Sie mir kurz mitteilen, an welchem Tag und von wem? Danach werde ich mich ans EJPD wenden."
6. Am 28. Januar 2022 teilte das GS VBS der Antragstellerin mit, dass das Mitberichtsverfahren am 24. Februar 2011 ausgelöst worden sei und die Bundesratssitzung am 4. März 2011 stattgefunden habe. Für weitere Informationen müsste sich die Antragstellerin an die Bundeskanzlei oder das EJPD wenden.
7. Am 21. Februar 2022 wandte sich die Antragstellerin "[...] ein weiteres Mal an Sie [Anm.: das GS VBS] und bitte gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) um Zugang zu den bei Ihnen noch vorhandenen Unterlagen zur Totalrevision des Schweizer Bürgerrechts."
8. Am 3. März 2022 reichte die Antragstellerin bezüglich ihres Gesuchs vom 21. Februar 2022 einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Darin brachte sie vor, das GS VBS habe ihr am 2. März 2022 telefonisch mitgeteilt, den Zugang zu den gewünschten Dokumenten verweigern zu wollen.
9. Mit Schreiben vom 3. März 2022 bestätigte der Beauftragte gegenüber der Antragstellerin den Eingang des Schlichtungsantrags und forderte gleichentags das GS VBS dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
10. Am 4. April 2022 reichte das GS VBS die E-Mail Korrespondenz zwischen der Antragstellerin und dem GS VBS im Zeitraum vom 18. Januar 2022 bis 28. Januar 2022 ein.
11. Mit Schreiben vom 17. Mai 2022 informierte der Beauftragte die Antragstellerin darüber, dass vorliegend auf die Durchführung einer Schlichtungssitzung verzichtet werde, sie im Rahmen des schriftlich geführten Schlichtungsverfahrens jedoch Gelegenheit zur Einreichung einer ergänzenden Stellungnahme erhalte (Art. 12 Abs. 2 VBGÖ der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31]).
12. Am 25. Mai 2022 reichte die Antragstellerin eine ergänzende Stellungnahme ein, in welcher sie insbesondere darauf hinwies, dass gemäss E-Mail des GS VBS "[...] das VBS vom EJPD beispielsweise die Unterlagen betreffend die Ämterkonsultation zur Totalrevision in den Jahren 2009 und 2010 erhalten hat." Folglich könne das GS VBS den Zugang zu der vom EJPD am 9. September 2010 versandten E-Mail samt Beilagen und zu den Unterlagen betreffend die Konsultation von 2009/10 gewähren.
13. Am 1. Juni 2022 reichte das GS VBS dem Beauftragten die im Besitz des VBS befindlichen Unterlagen zur von der Antragstellerin erwähnten Ämterkonsultation ein und wies darauf hin, dass das VBS keine Stellungnahme abgegeben habe. Gleichzeitig bestätigte das GS VBS, über keine amtlichen Dokumente im Sinne des Zugangsgesuchs vom 21. Februar 2022 zu verfügen, welche das VBS gemäss Art. 10 Abs. 1 BGÖ erstellt oder von Dritten, die nicht diesem Gesetz unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat.
14. Auf die weiteren Ausführungen der Antragstellerin und des GS VBS 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

15. Die Antragstellerin reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim GS VBS ein. Dieses verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Die Antragstellerin ist als Teilnehmerin 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).
16. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.¹ 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.

B. Materielle Erwägungen

17. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.²
18. Gemäss der von der Antragstellerin verwendeten Formulierung des Zugangsgesuchs (vgl. Ziffer 7) richtet sich dieses explizit auf den Zugang zu beim GS VBS vorhandenen Unterlagen zur Totalrevision des Schweizer Bürgerrechts. Gegenstand des vorliegenden Schlichtungsverfahrens ist infolgedessen die Zugänglichkeit der beim GS VBS vorhandenen amtlichen Dokumente betreffend die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes gemäss den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes.
19. Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten.³ Die betroffene Behörde hat amtliche Dokumente zugänglich zu machen oder 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 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.⁴ Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.⁵
20. Die Antragstellerin verlangt vom GS VBS die bei diesem vorhandenen amtlichen Dokumente betreffend die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes. Das GS VBS wies die Antragstellerin darauf hin, dass es im durch das Zugangsgesuch definierten Umfang lediglich über die Unterlagen betreffend die Ämterkonsultation zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes verfüge. Diese Unterlagen habe das GS VBS allerdings allesamt vom EJPD erhalten, weswegen sie auch beim EJPD einzufordern wären. Damit macht das GS VBS sinngemäss geltend, über keine amtlichen Dokumente im Sinne des Zugangsgesuchs zu verfügen respektive für die Beurteilung der Zugänglichkeit der Dokumente des EJPD nicht zuständig zu sein.
21. Die Zuständigkeit für die Bearbeitung des Zugangsgesuchs ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 BGÖ. Gemäss dieser Bestimmung ist das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten an die

¹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.

² GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13 Rz 8.

³ BGE 142 II 340 E. 2.2.

⁴ Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.2.

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

Behörde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die nicht diesem Gesetz unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Wurde das Gesuch irrtümlicherweise bei einer Behörde eingereicht, die nicht Urheberin oder Hauptadressatin des verlangten Dokumentes ist, so obliegt es der angefragten Behörde, das Gesuch von Amtes wegen und unverzüglich der zuständigen Behörde weiterzuleiten.⁶

22. Aus den vom GS VBS dem Beauftragten eingereichten Dokumenten ist ersichtlich, dass es sich dabei vollumfänglich um solche handelt, die vom EJPD (resp. teilweise dem diesem unterstellten BFM) erstellt und dem GS VBS übermittelt worden sind. Das EJPD gehört gemäss Art. 2 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) i.V.m. Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Anhang 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1) zur Bundesverwaltung und untersteht ebenfalls dem Öffentlichkeitsgesetz (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ), weshalb ein Gesuch zu vom EJPD erstellten Dokumenten direkt an dieses zu richten ist. Die Antragstellerin hat in der Vergangenheit bereits zahlreiche umfangreiche, bisweilen überaus weitgreifende Zugangsgesuche und Schlichtungsanträge in der gleichen Thematik bei verschiedenen Behörden eingereicht.⁷ Die Antragstellerin geht gemäss ihren Ausführungen im Rahmen des Zugangsgesuchsverfahren und in der ergänzenden Stellungnahme selbst davon aus, dass das EJPD für die Unterlagen betreffend die Ämterkonsultation die Erstellerin ist und das Zugangsgesuch folglich an das EJPD zu richten gewesen wäre. Angesichts dieser Sachlage ist der Verzicht des GS VBS auf ein Weiterleiten des Zugangsgesuchs vorliegend nicht zu beanstanden. Im Ergebnis kann das GS VBS an seinem Bescheid, für die Beurteilung der vom EJPD erstellten amtlichen Dokumente nicht zuständig zu sein, festhalten.
23. Darüber hinaus bringt die Antragstellerin in ihrer E-Mail vom 23. Januar 2022 vor, dass sich das VBS am 2. März 2011 in einer Stellungnahme zur Totalrevision des Bürgerrechts geäussert habe. In der ergänzenden Stellungnahme erwägt die Antragstellerin zudem, es sei unstrittig, dass das GS VBS im Besitz von Unterlagen zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes ist. Das GS VBS macht hingegen geltend, über keine amtlichen Dokumente i.S. des Zugangsgesuchs vom 21. Februar 2022 zu verfügen, welche das VBS gemäss Art. 10 Abs. 1 BGÖ erstellt oder von Dritten, die nicht diesem Gesetz unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat.
24. Stellt die Verwaltung die Nichtexistenz eines Dokumentes gemäss Art. 5 BGÖ fest und bezweifelt die Antragstellerin diese Auskunft, hat der Beauftragte weitere Abklärungen vorzunehmen, um die Glaubwürdigkeit und die Ernsthaftigkeit der Vorbringen der Antragstellerin und der Verwaltung gegeneinander abwägen zu können.⁸ Zu klären ist die Frage, ob tatsächlich von einer Nichtexistenz von amtlichen Dokumenten auszugehen ist.
25. Soweit die Antragstellerin im Schlichtungsantrag ihre Überzeugung äussert, dass beim GS VBS weitere von ihm erstellte amtliche Dokumente vorhanden müssten, wird dieses pauschale Vorbringen nicht konkret begründet. Das gilt sowohl für den Grund der Existenz der Dokumente wie auch für deren Inhalt. Hinweise darauf, wonach entsprechende vom VBS erstellte Dokumente existieren, sind für den Beauftragten nicht erkennbar und werden von der Antragstellerin auch nicht dargelegt. Das gilt insbesondere auch für die von der Antragstellerin erwähnte Stellungnahme des GS VBS vom 2. März 2011. Schliesslich ergeben sich auch aus den dem Beauftragten zur Verfügung gestellten Unterlagen ebenfalls keine Anhaltspunkte dafür, dass beim GS VBS entsprechende von ihm erstellte Dokumente vorhanden sind. Im Ergebnis sind die Ausführungen des GS VBS, wonach beim GS VBS keine von diesem selbst erstellten, das Zugangsgesuch betreffenden amtlichen Dokumente existieren, nach Ansicht des Beauftragten hinreichend plausibel. Aufgrund dieser Sachlage empfiehlt der Beauftragte dem GS VBS, an seinem Bescheid, über keine entsprechenden amtlichen Dokumente zu verfügen, festzuhalten.
26. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis: Das GS VBS hat nach Ansicht des Beauftragten glaubhaft dargetan, dass es im durch das Zugangsgesuch definierten*

⁶ BBl 2003 2019.

⁷ Vgl. EDÖB Empfehlung vom 9. Mai 2022: SEM / Dokumente zur Totalrevision Bürgerrechtsgesetz, Fn. 7.

⁸ Urteil des BVGer A-7235/2015 vom 30. Juni 2016 E. 5.4.

Umfang über keine amtlichen Dokumente im Sinne von Art. 5 BGÖ verfügt, welche es selbst erstellt oder von Dritten, die nicht Öffentlichkeitsgesetz unterstehen, als Hauptadressat erhalten hat, weshalb es diese nicht zugänglich machen kann.

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

27. Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport hält an seinem Bescheid, über keine amtlichen Dokumente im Sinne des Zugangsgesuchs zu besitzen, welche es selbst erstellt oder von Dritten, die nicht Öffentlichkeitsgesetz unterstehen, als Hauptadressat erhalten hat, fest.
28. Die Antragstellerin kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
29. Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
30. Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
31. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragstellerin anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
32. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
X. (Antragstellerin)

 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport
Generalsekretariat
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Adrian Lobsiger
Eidgenössischer Datenschutz- und
Öffentlichkeitsbeauftragter

André Winkler
Jurist Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip