



Bern, 8. März 2022

**Empfehlung
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes**

im Schlichtungsverfahren zwischen

**X.
(Antragstellerin)**

und

Bundesamt für Justiz BJ

I Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Die Antragstellerin (Privatperson) hat am 21. November 2021 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Bundesamt für Justiz BJ um Zugang zu folgenden Dokumenten im Zeitraum von 2006 – 2021 ersucht:
 - "Übersichtsliste über alle bereits erstellten Listen und Statistiken aus dem Infostar
 - Übersichtsliste über alle beim Informatikcenter angeforderten Listen bzw. Statistiken
 - Excel-Liste LT000187 von Petra Virginia Bittel, welche für die Schulungsdokumentation Modul W: Liste und Statistiken verwendet worden ist (Applikation: Infostart – Test)
 - Vom Bundesamt für Justiz bereits erstellte oder beim Informatikdienst in Auftrag gegebene Listen und Statistiken, die sich mit dem Geschäftsfall Bürgerrecht befassen



- Infostar-Schulungsunterlagen bzw. weitere amtlichen Dokumente, die sich mit dem Thema Info-Star Listen und Statistiken befassen
 - Amtliche Dokumente aus denen hervorgeht, welche Info-Star Berechtigungen die jeweiligen Nutzergruppen von Infostar haben (Zivilstandsämter, kantonale Aufsichtsbehörde, BJ, Informatikdienst, etc.)".
2. Die Antragstellerin hat am 3. Dezember 2021 gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz beim BJ zusätzlich um Zugang zu folgenden Dokumenten ersucht:
- "Übersichtsliste über alle amtlichen Dokumente, die sich mit dem Projekt Infostar NG beschäftigen
 - Amtliche Dokumente, aus denen der derzeitige Projektstatus und die Etappierung hervorgeht (analog zu Slide 16 und 17 der Infostar Präsentation vom Juni 2018)
 - Amtlichen Dokumente, die sich mit dem Zeitplan und der Durchführung der Schulungen für Infostar NG beschäftigen
 - Schulungsunterlagen Infostar NG
 - Schulungskonzept Infostar NG
 - Statistische Auswertung, welche als Datengrundlage für Slide 11 (Allgemeines Infostar) der Präsentation vom Juni 2018 fungiert hat, sowie amtliche Dokumente aus denen hervorgeht, wer für diese stat. Auswertung zuständig gewesen ist."
3. Am 16. Dezember 2021 nahm das BJ aufgrund der thematischen Überschneidungen in einer konsolidierten Antwort insb. zu beiden Gesuchen Stellung. Das BJ führte darin vorab Folgendes aus: "Soweit es in den genannten Gesuchen um Inhalte geht, die Ihnen das BJ bereits zugestellt hat bzw. welche die Verfügung vom 8. November 2021 betreffen, handelt es sich um ein Wiedererwägungsgesuch, das vorliegend abgewiesen wird." Weiter stellte das BJ der Antragstellerin die nachfolgend aufgeführten Dokumente zu:
- die Statistik zu den Geschäftsfällen pro Kanton aus dem Jahr 2019. Das BJ habe diese Statistik zum Verfassen der Folie 11 bestellt;
 - die PowerPoint-Präsentation i.S. Herbsttagung 2021 vom 28./29. Oktober 2021: Informationen aus dem FIS und zu Infostar NG;
 - den Statusbericht zu Infostar NG vom 25. November 2021;
 - das Projektreporting betr. Infostar NG vom 30. September 2021 und
 - das Protokoll zum 16. Projektausschuss Projekt Infostar NG vom 2. Dezember 2021.
- Die von der Antragstellerin verlangte Excel Liste LT000187 von Virginia Bittel sei nicht archiviert worden und könne deshalb nicht zur Verfügung gestellt werden. Im Übrigen würden sich die von der Antragstellerin verlangten Angaben zu den Berechtigungen der jeweiligen Nutzergruppen von Infostar direkt aus der Zivilstandsverordnung (ZStV; SR 211.112.2) ergeben. Abschliessend führte das BJ aus, dass es über keine weiteren Übersichtslisten und andere Dokumente in diesem Zusammenhang verfüge. Zudem fehle ohnehin teilweise die notwendige Präzisierung, wie sie in Art. 10 Abs. 3 BGÖ gefordert werde.
4. Am 31. Dezember 2021 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Die Antragstellerin führte darin im Wesentlichen aus, dass sie der Auffassung sei, dass das BJ die von ihr verlangten Übersichtslisten erstellen und herausgeben könne resp. müsse. Generell gehe die Antragstellerin davon aus, dass beim BJ amtliche Dokumente im Sinne der Zugangsgesuche vorhanden seien resp. zusätzlich zu den bereits zugänglich gemachten Dokumenten weitere Dokumente vorhanden wären. Dem Vorbringen des BJ, wonach den Zugangsgesuchen die notwendige Präzisierung fehle, hielt die Antragstellerin entgegen, dass sie dies anders sehe resp. das BJ verpflichtet gewesen wäre, bei der Präzisierung der Gesuche Hilfestellung zu bieten.
5. Mit Schreiben vom 4. Januar 2022 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags das BJ dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine begründete Stellungnahme einzureichen.
6. Am 12. Januar 2022 reichte das BJ die betroffenen Dokumente sowie im Zusammenhang mit den Zugangsgesuchen erfolgte BJ-interne Korrespondenz ein. Auf eine ergänzende Stellungnahme verzichtete das BJ.

7. Mit Schreiben vom 14. Januar 2022 informierte der Beauftragte die Antragstellerin darüber, dass angesichts der angespannten epidemiologischen Lage und aus Gründen der öffentlichen Gesundheit auf die Durchführung von Schlichtungssitzungen 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]).
8. Am 23. Januar 2022 reichte die Antragstellerin eine ergänzende Stellungnahme ein.
9. Auf die weiteren Ausführungen der Antragstellerin und des BJ 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

10. Die Antragstellerin reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim BJ 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).
11. 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

12. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.²
13. Bei den vorliegend zu beurteilenden Zugangsgesuchen handelt es sich um sehr umfangreiche und bisweilen offen formulierte Begehren um Zugang zu amtlichen Dokumenten. In der gleichen Thematik ist die Antragstellerin in der Vergangenheit bereits wiederholt bei verschiedenen Behörden vorstellig geworden. Dabei zeigt sich u.a., dass sich die Vorbringen der Antragstellerin regelmässig und auch vorliegend insbesondere dadurch auszeichnen, dass sie im Schlichtungsverfahren in Abrede stellt, dass keine (weiteren) amtlichen Dokumenten vorhanden sind.
14. Die Antragstellerin hat beim BJ um Zugang zu amtlichen Dokumenten im durch die Zugangsgesuche vom 21. November 2021 und 3. Dezember 2021 definierten Umfang ersucht. Gegenstand des vorliegenden Schlichtungsverfahrens ist demnach der Zugang zu amtlichen Dokumenten entsprechend den in den Zugangsgesuchen aufgeführten Begehren, sofern diese im Schlichtungsantrag bestätigt und soweit die Dokumente der Antragstellerin nicht bereits zugänglich gemacht wurden. Es handelt sich um folgende Begehren um Zugang zu amtlichen Dokumenten:
 - Übersichtsliste über alle bereits erstellten Listen und Statistiken aus dem Infostar [Begehren Nr. 1];
 - Übersichtsliste über alle beim Informatikcenter angeforderten Listen bzw. Statistiken [Begehren Nr. 2];

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.

- Excel-Liste LT000187 von Petra Virginia Bittel, welche für die Schulungsdokumentation Modul W: Liste und Statistiken verwendet worden ist (Applikation: Infostar – Test) [Begehren Nr. 3];
- Vom Bundesamt für Justiz bereits erstellte oder beim Informatikdienst in Auftrag gegebene Listen und Statistiken, die sich mit dem Geschäftsfall Bürgerrecht befassen [Begehren Nr. 4];
- Infostar-Schulungsunterlagen bzw. weitere amtlichen Dokumente, die sich mit dem Thema Info-Star Listen und Statistiken befassen [Begehren Nr. 5];
- Übersichtsliste über alle amtlichen Dokumente, die sich mit dem Projekt Infostar NG beschäftigen [Begehren Nr. 6];
- Amtliche Dokumente, aus denen der derzeitige Projektstatus und die Etappierung hervorgeht (analog zu Slide 16 und 17 der Infostar Präsentation vom Juni 2018) [Begehren Nr. 7];
- Amtlichen Dokumente, die sich mit dem Zeitplan und der Durchführung der Schulungen für Infostar NG beschäftigen [Begehren Nr. 8];
- Schulungsunterlagen Infostar NG [Begehren Nr. 9];
- Schulungskonzept Infostar NG [Begehren Nr. 10];
- Statistische Auswertung, welche als Datengrundlage für Slide 11 (Allgemeines Infostar) der Präsentation vom Juni 2018 fungiert hat, sowie amtliche Dokumente aus denen hervorgeht, wer für diese stat. Auswertung zuständig gewesen ist [Begehren Nr. 11].

Gegenstand des vorliegenden Schlichtungsverfahrens ist infolgedessen der Zugang zu amtlichen Dokumenten entsprechend den Begehren Nr. 1-11, soweit diese der Antragstellerin nicht bereits zugänglich gemacht wurden.

15. 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 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. Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.⁴
16. Zu Begehren Nr. 3 bringt die Antragstellerin im Schlichtungsantrag vor, dass sie aufgrund der Nutzung der verlangten Excel-Liste in der öffentlich zugänglichen Schulungsdokumentation davon ausgehe, dass die Liste auf dem Server des BJ abgespeichert worden sei und daher zugänglich gemacht werden könne. Das BJ teilt der Antragstellerin in der Stellungnahme vom 16. Dezember 2021 mit, dass die verlangte Excel-Liste nicht archiviert worden sei und deshalb auch nicht zur Verfügung gestellt werden könne.
17. 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.⁵ Zu klären ist die Frage, ob tatsächlich von einer Nichtexistenz von amtlichen Dokumenten auszugehen ist.
18. Die von der Antragstellerin mit Begehren Nr. 3 verlangte Excel-Liste wurde nach Angaben des BJ ausschliesslich zu Schulungszwecken erstellt. Ein Auszug dieser Liste ist im Programmhandbuch INFOSTAR, Modul W "Listen und Statistiken" auf Seite 20 abgebildet. Im Umfang des abgebildeten Ausschnitts gilt der Zugang als gewährt. Der Beauftragte vermag nicht zu erkennen, aus welchen Gründen eine lediglich zu Schulungszwecken erstellte Liste, die der exemplarischen Veranschaulichung resp. als Anleitung und Schulungsbeispiel im Programmhandbuch dient, hätte aufbewahrt werden sollen. Vor diesem Hintergrund erachtet der Beauftragte die Vorbringen des BJ plausibel, wonach die Excel-Liste nicht archiviert und folglich beim BJ nicht mehr vorhanden sei. Im Ergebnis empfiehlt der Beauftragte dem BJ, an seinem Bescheid, nicht über die Excel-Liste gemäss Begehren Nr. 3 zu verfügen, festzuhalten.

³ BGE 142 II 340 E. 2.2.

⁴ Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1.

⁵ Urteil des BVGer A-7235/2015 vom 30. Juni 2016 E. 5.4.

19. Im Zusammenhang mit Begehren Nr. 4 führt die Antragstellerin im Schlichtungsantrag aus, dass es zu diesem Thema nicht nur die *Liste GF 2019*, sondern weitere amtliche Dokumente gebe. So würden beispielsweise in der Präsentation *Informationen zu Bundeslösung Infostar und Infostar NG* vom Juni 2018 auf Slide 11 die Geschäftsfälle von 2017 erwähnt. Das BJ seinerseits gibt gegenüber dem Beauftragten an, über keine Listen und Statistiken, die sich «explizit» mit dem Geschäftsfall Bürgerrecht befassen, zu verfügen. Der Beauftragte hat folglich auch diesbezüglich die Frage zu klären, ob tatsächlich von einer Nichtexistenz von amtlichen Dokumenten auszugehen ist.
20. Aus den Vorbringen der Antragstellerin muss vorab geschlossen werden, dass sich ihr Begehren Nr. 4 auf Listen und Statistiken zum Geschäftsfall Bürgerrecht im Zusammenhang mit Infostar bezieht. Der Beauftragte hat bereits in der Empfehlung vom 7. Oktober 2021 festgehalten und dementsprechend die Antragstellerin darüber in Kenntnis gesetzt, dass der Zugang zu Inhalten aus dem Zivilstands- resp. Personenstandsregister in Anwendung von Art. 4 (Bst. b) BGÖ spezialgesetzlich geregelt wird, weshalb die Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes für den Zugang zu diesen Informationen nicht anwendbar sind.⁶ Die Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes auf diejenigen Informationen resp. auf Auswertungen, deren Zugänglichkeit nicht in Art. 43a Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB; SR 210) resp. den konkretisierenden Bestimmungen der Zivilstandsverordnung geregelt ist, wurde, soweit ersichtlich, bis anhin gerichtlich noch nicht geklärt. Diese Frage kann vorliegend allerdings offengelassen werden, da auch unter Berücksichtigung der Vorbringen der Antragstellerin für den Beauftragten keine Hinweise ersichtlich sind, inwiefern die diesbezüglichen Ausführungen des BJ, wonach keine entsprechenden Statistiken betreffend den Geschäftsfall Bürgerrecht vorhanden seien, nicht zutreffend sein sollten. Die nach Ansicht des Beauftragten nicht unter Begehren Nr. 4 zu subsumierende Liste *Geschäftsfälle 2019* wurde der Antragstellerin bereits zugänglich gemacht und die Liste *Geschäftsfälle 2017* ist ausdrücklich Gegenstand von Begehren Nr. 11, weswegen deren Zugänglichkeit dort zu beurteilen ist (vgl. Ziffer 27 f.). Hinweise zum Vorhandensein weiterer Auswertungen beim BJ werden von der Antragstellerin nicht vorgebracht und sind für den Beauftragten auch nicht ersichtlich. Im Ergebnis empfiehlt der Beauftragte dem BJ, an seinem Bescheid, nicht über amtliche Dokumente gemäss Begehren Nr. 4 im Rahmen der Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes zu verfügen, festzuhalten.
21. Zu Begehren Nr. 5 erwog die Antragstellerin im Schlichtungsantrag Folgendes: "Es wurden mir keine amtlichen Dokumente zu diesem Thema zugestellt. Ich bin jedoch davon überzeugt, dass abgesehen von der öffentlich publizierten Schulungsdokumentation Modul W: Liste und Statistiken weitere amtliche Dokumente zu diesem Thema beim BJ existieren." In den vom BJ dem Beauftragten eingereichten Dokumenten wird zu Begehren Nr. 5 angemerkt, dass alle Unterlagen online aufgeschaltet und bereits im Besitz der Antragstellerin seien.
22. Sind amtliche Dokumente auf dem Internet verfügbar oder in einem Publikationsorgan des Bundes veröffentlicht, kann sich die Behörde darauf beschränken, die Fundstellen mitzuteilen (Art. 3 Abs. 2 VBGÖ). Vorliegend ist jedoch aufgrund der Ausführungen der Antragstellerin davon auszugehen, dass ihr die Fundstelle der Schulungsdokumentation Modul W bereits bekannt ist, weshalb eine erneute Mitteilung derselben nach Ansicht des Beauftragten nicht erforderlich ist. Soweit die Antragstellerin ihre Überzeugung äussert, dass beim BJ weitere das Begehren Nr. 5 betreffende amtliche Dokumente vorhanden müssten, wird dieses pauschale Vorbringen nicht begründet. Das gilt sowohl für den Grund der Existenz der Dokumente wie auch für deren Inhalt. Hinweise darauf, wonach zusätzliche entsprechende Dokumente gemäss Begehren Nr. 5 im Besitz des BJ sind, sind für den Beauftragten nicht erkennbar und werden von der Antragstellerin auch nicht dargelegt. Dementsprechend empfiehlt der Beauftragte dem BJ, in Bezug auf das Begehren Nr. 5 an seinem Entscheid, über keine entsprechenden amtlichen Dokumente zu verfügen, festzuhalten.
23. Weiter hat die Antragstellerin im Schlichtungsantrag zu Begehren Nr. 7 lediglich festgehalten, dass sie die Roadmap V2.0 nicht erhalten habe.

⁶ Empfehlung EDÖB vom 7. Oktober 2021: BJ / Statistische Auswertungen Infostar, Ziffer 27.

24. Das BJ stellte der Antragstellerin in der Stellungnahme vom 16. Dezember 2021 im Zusammenhang mit Begehren Nr. 7 die in Ziffer 3 aufgeführten Dokumente zu. Im vom BJ der Antragstellerin zugänglich gemachten Statusbericht vom 25. November 2021 ist eine Roadmap V2.0 erwähnt. Aus den dem Beauftragten eingereichten Unterlagen ist nicht zu entnehmen, dass das BJ der Antragstellerin den Zugang zur Roadmap V2.0 gewährte. Entsprechende Ausführungen resp. Begründungen des BJ für eine Verweigerung des Zugangs sind nicht ersichtlich. Damit ist die Vermutung der freien Zugänglichkeit der Roadmap V2.0 nicht widerlegt. Im Ergebnis empfiehlt der Beauftragte dem BJ, den Zugang zur Roadmap V2.0 gemäss den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes zu gewähren.
25. Hinsichtlich des Begehrens Nr. 8 führt die Antragstellerin aus, dass neben den bisher erhaltenen Dokumenten weitere amtliche Dokumente vorhanden sein müssten. Zu den Begehren Nr. 9 und 10 beschränkt sich die Antragstellerin im Schlichtungsantrag auf die Anmerkung, dass sie keine amtlichen Dokumente erhalten habe. Das BJ führt in seiner Stellungnahme an die Antragstellerin aus, dass es über keine weiteren Dokumente und Übersichtslisten im Zusammenhang mit den Begehren Nr. 8, 9 und 10 verfüge. Der Beauftragte hat folglich auch diesbezüglich die Vorbringen der Antragstellerin und der Verwaltung gegeneinander abzuwägen und die Frage zu klären, ob tatsächlich von einer Nichtexistenz von amtlichen Dokumenten auszugehen ist.
26. In der vom BJ dem Beauftragten eingereichten BJ-internen Korrespondenz wird festgehalten, dass die amtlichen Dokumente im Zusammenhang mit den Begehren Nr. 8, 9 und 10 noch nicht existierten. Weiter geht aus der vom BJ der Antragstellerin zugänglich gemachten PowerPoint-Präsentation des BJ "Informationen aus dem FIS und zu Infostar NG" hinsichtlich des Seminar der Kommission für Grundlagen und Ausbildung KAZ vom 28./29. Oktober 2021 hervor, dass die Vorbereitung der Schulungen und das Erstellen der entsprechenden Schulungsunterlagen erst für die 2. Hälfte des Jahres 2022 vorgesehen sind. Nach Ansicht des Beauftragten sind die Ausführungen des BJ hinreichend plausibel, wonach die mit den Begehren Nr. 8, 9 und 10 verlangten Dokumente noch nicht existieren. Aufgrund dieser Sachlage empfiehlt der Beauftragte dem BJ, in Bezug auf amtliche Dokumente entsprechend den Begehren Nr. 8, 9 und 10 an seinem Bescheid, über keine entsprechenden amtlichen Dokumente zu verfügen, festzuhalten.
27. Im Zusammenhang mit Begehren Nr. 11 führt die Antragstellerin im Schlichtungsantrag aus, dass sie keine amtlichen Dokumente über die Geschäftsfälle aus dem Jahr 2017 resp. die Datengrundlage für Folie 11 der Präsentation vom Juni 2018 nicht erhalten habe. Es seien auch keine amtlichen Dokumente zugestellt worden, aus welchen hervorgehe, welche Stelle resp. welche Person für die Erstellung der statistischen Auswertung zuständig gewesen sei. Das BJ stellte der Antragstellerin in der Stellungnahme vom 16. Dezember 2021 insbesondere die Statistik zu den Geschäftsfällen pro Kanton aus dem Jahr 2019 zu und führte dazu aus, dass diese Statistik zum Verfassen von Folie 11 beim ISC bestellt wurde.
28. Der Beauftragte kann die Ausführungen des BJ, wonach die der Antragstellerin zugestellte Statistik betreffend die Geschäftsfälle 2019 Grundlage für die Erstellung von Folie 11 der Präsentation vom Juni 2018 diene, nicht nachvollziehen. Erstens ist die auf Folie 11 der Präsentation vom Juni 2018 abgebildete Tabelle mit "Geschäftsfälle 2017" betitelt. Zweitens stimmen die in dieser Tabelle Zahlen aufgeführten Zahlen nicht mit denjenigen der Statistik der Geschäftsfälle 2019 überein. Demnach geht der Beauftragte davon aus, dass das BJ der Antragstellerin die mit Begehren Nr. 11 verlangte statistische Auswertung bisher nicht zugänglich gemacht hat. Der Beauftragte vermag aufgrund der Ausführungen des BJ sowie der von der Antragstellerin vorgebrachten Hinweise nicht auszuschliessen, dass die der Folie 11 der Präsentation vom Juni 2018 zugrundeliegenden Daten als amtliche Dokumente beim BJ vorhanden sein können. Darum empfiehlt der Beauftragte dem BJ, seinen Bestand vorhandener Dokumente in Bezug auf Begehren Nr. 11 zu überprüfen und nach erfolgter Beurteilung den Zugang entsprechend den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes zu gewähren.
29. Schliesslich verlangt die Antragstellerin mit den Begehren Nr. 1, 2 und 6 verschiedene Übersichtslisten über beim BJ vorhandene amtliche Dokumente. Im Schlichtungsantrag macht die Antragstellerin in diesem Zusammenhang geltend, dass diese Übersichten mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs erstellt werden können und folglich als virtuelles Dokument vorhanden seien (vgl. Art. 5 Abs. 2 BGÖ). Aus der vom BJ diesbezüglich eingereichten BJ-internen Abklärung

ist zu entnehmen, dass diese Listen nicht existieren und speziell erstellt werden müssten. Damit macht das BJ nach Ansicht des Beauftragten sinngemäss geltend, bezüglich der Begehren Nr. 1, 2 und 6 würden keine nach dem Öffentlichkeitsgesetz grundsätzlich zugängliche amtliche Dokumente existieren.

30. Das Öffentlichkeitsprinzip erstreckt sich nur auf amtliche Dokumente (Art. 5 BGÖ).⁷ Deshalb ist vorab zu prüfen, ob es sich bei der vorliegend verlangten Übersichtslisten um amtliche Dokumente im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes handelt. Gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ gilt als amtliches Dokument jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist (Bst. a), sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist (Bst. b), und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Bst. c). Zur Voraussetzung gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. a BGÖ, wonach die Information "auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet" sein muss, führt der Bundesrat in seiner Botschaft aus, dass sich das Einsichtsgesuch auf ein bereits existierendes amtliches Dokument beziehen muss. Das Öffentlichkeitsprinzip bezweckt nicht, die Verwaltung zur Erstellung eines noch nicht existierenden Dokuments zu verpflichten.⁸ Allerdings gelten nach Art. 5 Abs. 2 BGÖ als amtliche Dokumente auch solche, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können, welche die Anforderungen nach Absatz 1 Buchstaben b und c BGÖ erfüllen (sog. virtuelle Dokumente).
31. Aufgrund der Ausführungen des BJ ist davon auszugehen, dass die von der Antragstellerin verlangten Listen nicht existieren resp. nicht in Form eines amtlichen Dokuments im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ vorliegen. Dies wird von der Antragstellerin – soweit ersichtlich – auch nicht bestritten. Zu beurteilen ist, ob die verlangten Übersichtslisten mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können und dementsprechend amtliche Dokumente i.S.v. Art. 5 Abs. 2 BGÖ darstellen. Folglich gilt es, die Voraussetzungen des einfachen elektronischen Vorgangs im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ genauer zu betrachten.
32. Beim Begriff des «einfachen elektronischen Vorgangs» handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Die Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz spricht von Dokumenten, welche erst latent vorhanden sind und die leicht durch eine elementare Computermanipulation hergestellt werden können.⁹ Dabei hat der Gesetzgeber in erster Linie an elektronische Datenbanken gedacht, da in diesen Fällen der verlangte Auszug als Dokument (noch) nicht existiert, die vorhandene Software jedoch darauf ausgerichtet ist, solche Auszüge zu generieren. Dass hierfür ein Knopfdruck genügen muss, lässt sich weder dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 BGÖ noch aus den Materialien entnehmen.¹⁰ Der Begriff des einfachen elektronischen Vorgangs bezieht sich auf den Gebrauch durch einen durchschnittlichen Benutzer.¹¹ Daraus ist zu folgern, dass der für die Generierung eines Dokumentes im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ erforderliche Vorgang durchaus mehrere Arbeitsschritte umfassen kann, solange ein gewöhnlicher Benutzer ohne spezielle Computerkenntnisse das gewünschte Dokument hierdurch aus vorhandenen Informationen generieren kann.¹²
33. Das BJ führt bezüglich der Begehren Nr. 1 und 2 lediglich aus, dass die mit den jeweiligen Begehren verlangten Listen nicht existierten und speziell erstellt werden müssten. Hinsichtlich des Begehrens Nr. 6 macht das BJ geltend, dass eine entsprechende Übersichtsliste ebenfalls nicht existiere. Eine solche müsste aus den schätzungsweise vorhandenen Hunderten, wenn nicht gar Tausenden Dokumenten aufwändig erstellt werden. Auch wenn die Begehren Nr. 1, 2 und 6 nach Ansicht des Beauftragten sehr umfangreich sind und der vom BJ geltend gemachte grosse Aufwand nicht von vornherein abwegig erscheint, hat das BJ bis anhin, insbesondere auch im Schlichtungsverfahren, nicht dargelegt, dass die von der Antragstellerin verlangten Übersichtslisten nicht mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ erstellt werden kön-

⁷ BBI 2003 1190; ROBERT BÜHLER, in: Maurer-Lambrou/Blechte [Hrsg.], Basler Kommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl., Basel 2014 (zit.: BSK BGÖ), Art. 5 Rz. 4 und 6; KURT NUSPLIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 5.

⁸ BBI 2003 1992; vgl. auch ROBERT BÜHLER, in: BSK BGÖ, Art. 5 BGÖ Rz. 10.

⁹ BBI 2003 1996.

¹⁰ Urteil des BVGer A-7235/2015 vom 30. Juni 2016 E. 5.2.

¹¹ BBI 2003 1996.

¹² Urteil des BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 4.3; Urteil des BVGer A-33363/2012 vom 22. April 2013 E. 3.5.1.

nen. Selbst wenn vom Vorhandensein von mehreren Hundert oder mehr Dokumenten auszugehen ist und die Erstellung einer entsprechenden Übersichtsliste aufwändig ist, lässt sich daraus nicht ohne weiteres schliessen, dass deren Erstellung mit der vorhandenen Software – allenfalls in mehreren Arbeitsschritten – nicht möglich ist. Damit ist nach Ansicht des Beauftragten vom BJ bis anhin nicht hinreichend dargetan, dass und warum die Erstellung der Übersichtslisten gemäss Begehren Nr. 1, 2 und 6 nicht mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ möglich ist. Aufgrund des Ausgeführten empfiehlt der Beauftragte dem BJ, den Zugang zu den mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ zu erstellenden Übersichtslisten gemäss den Begehren Nr. 1, 2 und 6 zu gewähren.

34. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis: Das BJ hat bis anhin den Zugang zur Roadmap V2.0 (Begehren Nr. 7) nicht gewährt und die Verweigerung des Zugangs nicht begründet, weswegen die Vermutung der freien Zugänglichkeit nicht widerlegt ist. Das BJ gewährt den Zugang zur Roadmap V2.0 gemäss den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes. Hinsichtlich Begehren Nr. 11 ist für den Beauftragten bis anhin nicht hinreichend glaubhaft dargelegt, dass von der Nichtexistenz der entsprechenden amtlichen Dokumente auszugehen ist. Demzufolge überprüft das BJ seinen Bestand vorhandener Dokumente in Bezug auf Begehren Nr. 11 und gewährt nach erfolgter Beurteilung den Zugang entsprechend den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes. Hinsichtlich der Begehren Nr. 1, 2 und 6 hat das BJ nach Ansicht des Beauftragten bis anhin nicht hinreichend dargetan, dass die Erstellung der verlangten Übersichtslisten mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ nicht möglich ist. Folglich gewährt das BJ den Zugang zu den mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ zu erstellenden Übersichtslisten gemäss den Begehren Nr. 1, 2 und 6. Hinsichtlich der Begehren Nr. 3, 4, 5, 8, 9 und 10 hat das BJ nach Ansicht des Beauftragten bis anhin glaubhaft dargetan, dass es im durch die Zugangsgesuche definierten Umfang über keine entsprechenden amtlichen Dokumente im Sinne von Art. 5 BGÖ verfügt, weshalb es diese nicht zugänglich machen kann.*

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

35. Das Bundesamt für Justiz gewährt den Zugang zur Roadmap V2.0 entsprechend den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes.
36. Das Bundesamt für Justiz gewährt den Zugang zu den mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ zu erstellenden Übersichtslisten gemäss den Begehren Nr. 1, 2 und 6.
37. Das Bundesamt für Justiz überprüft in Bezug auf Begehren Nr. 11 seinen Bestand vorhandener Dokumente und gewährt nach erfolgter Beurteilung den Zugang entsprechend den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes.
38. Das Bundesamt für Justiz hält in Bezug auf Begehren Nr. 3, 4, 5, 8, 9 und 10 an seinem Bescheid, über keine amtlichen Dokumente im Sinne der Zugangsgesuche zu besitzen, fest.
39. Die Antragstellerin kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Bundesamt für Justiz 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).
40. Das Bundesamt für Justiz erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
41. Das Bundesamt für Justiz erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
42. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragstellerin anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).

43. Die Empfehlung wird eröffnet:

- Einschreiben mit Rückschein (R)
X. (Antragstellerin)

- Einschreiben mit Rückschein (R)
Bundesamt für Justiz BJ
Bundesrain 20
3003 Bern

Reto Ammann
Leiter Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip

André Winkler
Jurist Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip