



Bern, 9. Mai 2022

Empfehlung nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes

im Schlichtungsverfahren zwischen

**X.
(Antragstellerin)**

und

Staatssekretariat für Migration SEM

I Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Die Antragstellerin (Privatperson) hat am 13. Oktober 2021 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Staatssekretariat für Migration SEM um Zugang zu allen Dokumenten ersucht, "[...] die sich mit der Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG)^[1] beschäftigen. In[s]besondere interessieren mich dabei folgende Dokumente
 - Antragsentwurf des SEM, welcher an das EJPD Generalsekretariat zur Unterzeichnung durch die Vorsteherin des Departements versandt worden ist, inkl. Korrespondenzen
 - Dokumente des Ämterkonsultationsverfahren, inkl. Korrespondenzen
 - Dokumente des Vernehmlassungsverfahren[s], inkl. Korrespondenzen"
2. Am 27. Oktober 2021 nahm das SEM Stellung und übermittelte der Antragstellerin "[...] den gewünschten Antrag an die Departementvorsteherin zur Inkraftsetzung des Bürgerrechtsgesetzes und der dazugehörigen Verordnung. In diesem Antrag sind auch die Ergebnisse der Ämterkon-

¹ Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0).



sultation ausgewiesen." In Bezug auf sämtliche Unterlagen zum Vernehmlassungsverfahren inklusive Ergebnisbericht verwies das SEM auf die Fundstelle im Internet und liess der Antragstellerin den Hyperlink auf die entsprechende Website zukommen.²

3. Gleichentags gelangte die Antragstellerin erneut ans SEM und fragte nach, "[...] ob das alle amtlichen Dokumente sind, die dem SEM im Zusammenhang mit der Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BÜG) vorliegen?" Die Antragstellerin nehme an, dass es weitere diesbezügliche amtliche Dokumente gebe. Ausserdem äusserte die Antragstellerin gegenüber dem SEM folgende weitere Begehren: "Der Bundesrat hat die Botschaft zur Totalrevision am 4. März 2011 verabschiedet. Mich interessieren daher insbesondere die Dokumente, welche bis zur Verabschiedung der Botschaft entstanden sind. Ich gehe davon aus, dass im Rahmen der Totalrevision auch Ämterkonsultationen bis zum Jahr 2011 durchgeführt worden sind. Gerne würde ich gerne [sic!] die amtlichen Dokumente dazu erhalten. Gibt es auch einen Antrag, der im Zeitraum von 2009 bis 2011 an die Departementsvorsteherin des EJPD geschickt worden ist? Gerne möchte ich dieses Dokument, inkl. Korrespondenzen erhalten. Ich möchte auch gerne wissen, welche amtlichen Dokumente nach der Unterzeichnung des Antrages entstanden sind. Wird der Antrag mit den Unterlagen dann an die Bundeskanzlei geschickt? Könnten Sie mir auch hier die Korrespondenz zukommen lassen?"
4. Am 2. November 2021 antwortete das SEM, dass die Totalrevision von einer Mitarbeiterin betreut worden sei, die seit über sieben Jahren nicht mehr im SEM arbeite. Ausserdem seien seither zwei neue Informatiksysteme implementiert worden. Nichtsdestotrotz werde das SEM mit der Informatikabteilung prüfen, welche Dokumente noch zu finden seien.
5. Mit E-Mail vom 24. November 2021 informierte das SEM die Antragstellerin, dass zusätzliche Dokumente zur Revision des BÜG ausfindig gemacht werden konnten. Das SEM beabsichtige, der Antragstellerin die entsprechenden Dokumente nach deren Überprüfung zugänglich zu machen.
6. Am 29. November 2021 verlangte die Antragstellerin eine Auflistung der erwähnten Dokumente. Anhand der Liste könnte die Antragstellerin die sie interessierenden Dokumente identifizieren, wodurch sich auf Seiten des SEM der Aufwand für die Durchsicht verringern würde.
7. Am 1. Dezember 2021 stellte das SEM der Antragstellerin eine Auflistung der entsprechenden Dokumente zu.
8. Am 2. Dezember 2021 verlangte die Antragstellerin – mit Ausnahme eines Dokuments – Zugang zu sämtlichen aufgelisteten Dokumenten. In der Folge kam das SEM dem Ersuchen der Antragstellerin vollumfänglich nach und liess ihr im Zusammenhang mit der Ämterkonsultation die Stellungnahmen des Bundesamts für Justiz BJ, der Bundeskanzlei BK, des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) sowie der verwaltungsinternen Redaktionskommission VIRK zukommen. Weiter gewährte das SEM insbesondere Zugang zu zwei Anträgen an die damalige Departementsvorsteherin sowie zu einer Übersicht über die von der Revision betroffenen Gesetzesartikel.
9. Am 8. Dezember 2021 wandte sich die Antragstellerin erneut ans SEM und verlangte Folgendes: "Der Antrag vom 25. November 2010 ist nicht unterschrieben. Könnten Sie mir noch das vollständig unterschriebene Dokument (analog dem BR Antrag vom 9. März 2009), inkl. aller Beilagen und der entsprechenden Korrespondenzen zukommen lassen? Im Antrag vom 25. November 2010 wird auch auf ein Briefing mit der Departementsvorsteherin hingewiesen, bei dem die Vorlage vor der Eröffnung des Mitberichtsverfahrens diskutiert werden sollte. Könnten Sie mir auch hier die entsprechenden Unterlagen zukommen lassen?"
10. Mit E-Mail vom 9. Dezember 2021 teilte das SEM der Antragstellerin mit, dass die Dokumente nur in der Form, in welcher sie der Antragstellerin bereits zugänglich gemacht worden seien, vorhanden seien.

² Vgl. www.sem.admin.ch > Das SEM > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte > Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BÜG) [zuletzt abgerufen am 30. März 2022].

11. Am 10. Dezember 2021 ersuchte die Antragstellerin vom SEM um Zustellung eines weiteren, vom SEM in der E-Mail vom 2. Dezember 2021 erwähnten Antrags an den Bundesrat (vgl. Ziffer 8).
12. Am 15. Dezember 2021 liess das SEM der Antragstellerin das gewünschte Dokumente zukommen.
13. Mit E-Mail vom 15. Januar 2022 gelangte die Antragstellerin erneut ans SEM und ersuchte um weitere Dokumente: "Ich möchte gerne Zugang zum dem vom BFM unterschriebenen Antrag vom 24. Februar 2011 erhalten, sowie die dazugehörigen Beilagen (Botschaft, Entwurf zum Bürgerrechtsgesetz, etc.) und Korrespondenzen." Die Antragstellerin gab zudem an, sie verstehe nicht, dass "[...] die amtlichen Dokumente, welche die Grundlage für den Bundesratsbeschluss vom 4. März 2011 bildeten, nicht beim SEM vorhanden sind."
14. Am 18. Januar 2022 antwortete das SEM, dass im Jahr 2011 beim SEM noch kein durchgehend digitaler Arbeitsprozess existierte und ausserdem seit 2011 zwei Wechsel der IT-Datenbanken erfolgten. Beim SEM seien "[...] keine weiteren Dokumente auffindbar, als jene, welche ich Ihnen zugestellt habe. Möglicherweise werden Sie noch zusätzliche Dokumente aufgrund Ihres beim BAR eingereichten Gesuches um Zugang zu Unterlagen zur Revision des BüG erhalten, da sich in diesen Dossiers sämtliche physischen Unterlagen befinden, die sehr wahrscheinlich nicht alle auch elektronisch bei uns abgelegt wurden."
15. Am 2. Februar 2022 resp. 3. Februar 2022 reichte die Antragstellerin einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten ein. Die Antragstellerin brachte darin insbesondere vor, dass sich das SEM im Zeitraum zwischen 2008 und 2011 intensiv mit der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes befasst habe, so dass für sie nicht ersichtlich sei, warum beispielsweise keine einzige interne und externe Korrespondenz und auch keine Beilagen zu den Anträgen (Botschaftsentwurf, Gesetzesvorlage) existieren sollten. Es sei daher davon auszugehen, dass das SEM den Zugang zu den entsprechenden amtlichen Dokumenten verweigere.
16. Mit Schreiben vom 3. Februar 2022 bestätigte der Beauftragte gegenüber der Antragstellerin den Eingang des Schlichtungsantrages.
17. Am 11. Februar 2022 forderte der Beauftragte das SEM dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie eine ausführliche und detailliert begründete Stellungnahme einzureichen.
18. Am 1. März 2022 reichte das SEM die betroffenen Dokumente und eine Stellungnahme ein. Das SEM verwies darin im Wesentlichen auf die in den Stellungnahmen an die Antragstellerin gemachten Vorbringen resp. wiederholte diese.
19. Auf die weiteren Ausführungen der Antragstellerin und des SEM 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

20. Die Antragstellerin reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim SEM 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).
21. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.³ Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung,

³ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.

ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

B. Materielle Erwägungen

22. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.⁴
23. Beim vorliegend zu beurteilenden Zugangsgesuch ist vorab festzuhalten, dass die Antragstellerin in der Vergangenheit bereits wiederholt bei verschiedenen Behörden in der gleichen Thematik vorstellig geworden ist. Das von der Antragstellerin formulierte Begehren um Zugang ("alle Dokumente" betreffend die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes) ist erneut überaus offen gehalten. Das Öffentlichkeitsgesetz gewährt jeder Person einen Anspruch auf Zugang zu einem oder mehreren bestimmten, also genau spezifizierbaren amtlichen Dokumenten, jedoch nicht auf eine nicht näher eingrenzbar Menge von Verwaltungsinformationen.⁵ Obwohl die Antragstellerin vom Beauftragten bereits in einer früheren Empfehlung auf diesen Umstand hingewiesen wurde,⁶ reichte die Antragstellerin weiterhin eine Vielzahl derart offen formulierter Zugangsgesuche ein.⁷ Dabei zeigt sich u.a., dass sich die Vorbringen der Antragstellerin regelmässig und auch vorliegend insbesondere dadurch auszeichnen, dass sie im Schlichtungsverfahren über weite Teile ohne schlüssige Begründung in Abrede stellt, dass keine (weiteren) amtlichen Dokumenten vorhanden sind.
24. Die Antragstellerin hat mit dem Zugangsgesuch vom 13. Oktober 2021 (vgl. Ziffer 1) beim SEM um Zugang zu allen Dokumenten ersucht, "[...] die sich mit der Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG) beschäftigen." Gleichzeitig gibt die Antragstellerin im Schlichtungsantrag an, bereits am 7. September 2021 resp. am 14. September 2021 – und damit vor dem soeben erwähnten Zugangsgesuch vom 13. Oktober 2021 – ein Gesuch um Zugang zum beim Schweizerischen Bundesarchiv BAR vorliegenden Dossier "Totalrevision Bürgerrechtsgesetz"⁸ eingereicht zu haben. Vor diesem Hintergrund kann das Zugangsgesuch vom 13. Oktober 2021 nur dahingehend interpretiert werden, als dass sich dieses nur auf die amtlichen Dokumente betreffend die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes bezieht, welche nach wie vor beim SEM vorhanden sind. Gegenstand des vorliegenden Schlichtungsverfahrens sind infolgedessen die amtlichen Dokumente betreffend die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes, sofern diese nach wie vor beim SEM vorhanden sind und soweit diese der Antragstellerin nicht bereits zugänglich gemacht wurden.
25. Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten.⁹ 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

⁴ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

⁵ EDÖB Empfehlung vom 28. Juli 2008: EDA / Projektunterlagen DEZA Ziff. II. B. 1.5; BHEND/SCHNEIDER, in: Maurer-Lambrou/Blechta (Hrsg.), Basler Kommentar zum Öffentlichkeitsgesetz (zit. BSK BGÖ), 3. Aufl., Basel 2014, Art. 10 BGÖ, Rz. 39 f.

⁶ Vgl. EDÖB Empfehlung vom 10. März 2021: SEM / Unterlagen betreffend die Anwendung von Art. 41 Abs. 3 aBüG, Ziffer 17.

⁷ Vgl. EDÖB Empfehlung vom 3. August 2021: SEM / Dokumente betr. Nichtigerklärungsverfahren, Ziffer 10; EDÖB Empfehlung vom 7. Oktober 2021: BJ / Statistische Auswertungen Infostar, Ziffer 3 und 5; EDÖB Empfehlung vom 8. März 2022: BJ / Übersichtslisten und Schulungsunterlagen Infostar, Ziffer 13; EDÖB Empfehlung vom 9. März 2022: BJ / Dokumente betr. Möglichkeit der Löschung Infostar-Eintrag, Ziffer 1; Hinweis: Der Beauftragte hat nur konkrete Kenntnis von denjenigen Fällen, in welchen die Antragstellerin einen Schlichtungsantrag eingereicht hat.

⁸ Dossier-Titel: Totalrevision Bürgerrechtsgesetz; Aktenzeichen: 315/2010/00289; Signatur: E4311-06#2019/484#55*.

⁹ BGE 142 II 340 E. 2.2.

zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten obliegt der zuständigen Behörde. Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.¹⁰

26. Die Antragstellerin bringt im Schlichtungsantrag vor, dass sich das SEM im Zeitraum zwischen 2008 und 2011 intensiv mit der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes befasst habe, so dass für sie nicht ersichtlich sei, warum keine weiteren, zusätzlich zu den bereits zugänglich gemachten amtlichen Dokumente existieren sollten. Das SEM gibt sowohl in seiner Stellungnahme vom 18. Januar 2022 gegenüber der Antragstellerin wie auch in derjenigen vom 1. März 2022 gegenüber dem Beauftragten an, der Antragstellerin sämtliche im Zusammenhang mit dem Zugangsgesuch und den dieses ergänzenden Anfragen stehenden und beim SEM vorhandenen Dokumente vollumfänglich zugestellt zu haben.
27. 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.¹¹ Zu klären ist die Frage, ob tatsächlich von einer Nichtexistenz von amtlichen Dokumenten auszugehen ist.
28. Das SEM bringt vor, der Antragstellerin sämtliche im Zusammenhang mit dem Zugangsgesuch beim SEM vorhandenen Dokumente vollumfänglich zugestellt zu haben. Weiter erwägt das SEM, dass eine vollständige Einsicht in die Unterlagen der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes nur über die beim Bundesarchiv archivierten Unterlagen möglich sei, was der Antragstellerin ebenfalls mitgeteilt worden. Soweit die Antragstellerin im Schlichtungsantrag ihre Überzeugung äussert, dass beim SEM weitere 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 zusätzliche entsprechende Dokumente im Besitz des SEM sind, sind für den Beauftragten nicht erkennbar und werden von der Antragstellerin auch nicht dargelegt. Die Ausführungen des SEM, wonach der Antragstellerin alle vom SEM identifizierten, das Zugangsgesuch betreffenden amtlichen Dokumente zugestellt wurden, sind nach Ansicht des Beauftragten hinreichend plausibel. Aufgrund dieser Sachlage empfiehlt der Beauftragte dem SEM, an seinem Bescheid, über keine entsprechenden amtlichen Dokumente zu verfügen, festzuhalten.
29. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis: Das SEM hat nach Ansicht des Beauftragten glaubhaft dargetan, dass es im durch das Zugangsgesuch definierten Umfang (vgl. Ziffer 24) über keine nicht bereits zugänglich gemachten 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:

30. Das Staatssekretariat für Migration hält an seinem Bescheid, über keine nicht bereits zugänglich gemachten amtlichen Dokumente im Sinne des Zugangsgesuchs zu besitzen, fest.
31. Die Antragstellerin kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Staatssekretariat für Migration 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).
32. Das Staatssekretariat für Migration erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
33. Das Staatssekretariat für Migration erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).

¹⁰ Urteil des BVerger A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1.

¹¹ Urteil des BVerger A-7235/2015 vom 30. Juni 2016 E. 5.4.

34. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragstellerin anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
35. Die Empfehlung wird eröffnet:
- Einschreiben mit Rückschein (R)
X. (Antragstellerin)

 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Staatssekretariat für Migration SEM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Reto Ammann
Leiter Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip

André Winkler
Jurist Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip