



Bern, 11. Juni 2025

Empfehlung nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes

im Schlichtungsverfahren zwischen

**A. __
(Antragsteller)**

und

Bundesamt für Statistik BFS

I Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Antragsteller (Privatperson) ersuchte am 16. Oktober 2023 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Bundesamt für Statistik (BFS) um Zugang zu den folgenden Dokumenten: "BFS, Sektion Konjunkturerhebung, Budget und Resultat für das Geschäftsjahr 2022 [mit] Detailangaben".
2. Am 2. November 2023 nahm das BFS zum Gesuch Stellung, indem es dem Antragsteller Internetlinks zur eidgenössischen Staatsrechnung 2022 und zum eidgenössischen Budget 2023 übermittelte, mit dem jeweiligen Verweis auf die Kapitel, die das BFS betreffen.
3. Mit E-Mail vom gleichen Tag erklärte der Antragsteller, dass aus den ihm zugesandten Internetlinks zwar die Gesamtzahlen für das BFS ersichtlich seien, nicht aber das Budget und Resultat für die Sektion Konjunkturerhebung mit Detailangaben für das Jahr 2022.
4. Am 7. November 2023 erklärte das BFS, dass ein Budget und ein Resultat für die Sektion Konjunkturerhebung für das Geschäftsjahr 2022 nicht vorhanden bzw. die Dokumente nicht fertig gestellt und somit gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ nicht zugänglich seien.
5. Am 14. November 2023 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Darin führte er u.a. aus, es sei erstaunlich, dass kein fertig gestelltes Dokument über das Budget der Sektion Konjunkturerhebung für das Jahr 2022 vorhanden sei. Er gehe davon aus, dass ein Budget jeweils vor dem Kalenderjahr, für das es gelten soll, erstellt werde.
6. Am 17. November 2023 informierte der Beauftragte das BFS über den Eingang des Schlichtungsantrags und forderte es dazu auf, alle vom Zugangsgesuch betroffenen Dokumente einzureichen.

7. Am 30. November 2023 stellte das BFS dem Beauftragten den E-Mailaustausch mit dem Antragsteller zu. In Bezug auf die verlangten Dokumente hielt es fest: "Durch die Sektion Finanzen und Controlling FICO wird nie ein Budget auf Stufe Sektion erstellt, diese Information muss aus dem SAP gezogen werden. Dieser Auszug wurde entsprechend angefertigt." Dieser SAP-Auszug beschriftete das BFS mit dem Titel "Rechnung 2022".
8. Mit E-Mail vom 12. Januar und Schreiben vom 15. Januar 2024 informierte der Beauftragte die Parteien darüber, dass das Verfahren schriftlich durchgeführt werde, und gewährte dem BFS und dem Antragsteller die Möglichkeit, eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
9. Mit E-Mail vom 17. Januar 2024 verzichtete das BFS auf eine ergänzende Stellungnahme.
10. Mit Schreiben vom 19. Januar 2024 reichte der Antragsteller eine ergänzende Stellungnahme ein. Darin führte er u.a. aus, aus dem ihm vom BFS übermittelten Internetlink gehe das Rechnungsergebnis der Sektion Konjunkturerhebung für das Jahr 2022 nicht hervor. Die einzelnen Sektionen würden in der Staatsrechnung nicht aufgeführt. Der Geschäftsbericht für das Jahr 2022 sei am 5. März 2023 auf der Website des BFS publiziert worden, weshalb der Jahresbericht 2022 und die darin enthaltenen Zahlen definitiv sein müssten. Das BFS habe sich auf den Standpunkt gestellt, dass die Dokumente nicht fertig gestellt seien. Es sei unverständlich, dass die gewünschten Zahlen der Sektion Konjunkturerhebung für das Jahr 2022 am 7. November 2023 noch nicht als Dokument in elektronischer Form (Art. 5 Abs. 2 BGÖ) vorgelegt hätten.
11. Am 25. März 2024 erliess der Beauftragte eine Empfehlung.¹ Darin führte er aufgrund der ihm vorliegenden Unterlagen insbesondere aus, dass sich das BFS bis anhin auf die Aussage beschränkt habe, es werde kein Budget auf Stufe Sektion erstellt; mithin kein amtliches Dokument existiere resp. ein solches nicht fertig gestellt sei. Der Beauftragte hielt weiter fest, dass das BFS auf jegliche weiteren Erklärungen zu diesem Vorbringen verzichtet hatte. Weiter wies der Beauftragte darauf hin, dass sich das BFS nicht weiter zum SAP-Auszug betreffend die Sektion Konjunkturerhebung mit dem Titel "Rechnung 2022" geäußert hatte. Für den Beauftragten blieb somit offen, ob es sich bei diesem Auszug allenfalls um das "Resultat" im Sinne des Zugangsgesuchs handelt und, wenn dem so ist, weshalb dieses Dokument nicht fertig gestellt ist resp. ob das BFS mit der Herausgabe dieses Dokuments einverstanden wäre. Unklar blieb für den Beauftragten auch, ob zu diesem Auszug noch weitere Detailangaben im Sinne des Zugangsgesuchs vorhanden sind. Aus diesen Gründen empfahl der Beauftragte:
 - Das BFS überprüft seinen Bestand vorhandener Dokumente und gewährt den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Kommt das BFS im Rahmen der Überprüfung des Dokumentenbestands zum Ergebnis, dass es über keine diesbezüglichen Dokumente verfügt oder es den Zugang einschränkt, hält es dies zuhanden des Antragstellers in einer Verfügung fest.
12. Mit E-Mail vom 15. April 2024 sandte das BFS dem Antragsteller zwei Dokumente mit den Titeln "Rechnung Sektion KE 2022 – BFS" und "Rechnung Sektion KE 2023 – BFS" zu. Dazu schrieb es: "Gemäss der Empfehlung des EDÖB vom 25. März 2024 zum Schlichtungsverfahren zwischen Ihnen und dem BFS gewähren wir Ihnen den Zugang zu den geforderten Dokumenten (siehe Anhang; Rechnungen der Sektion Konjunkturerhebungen KE 2022 und 2023). [...]."
13. Am 23. April 2024 antwortete der Antragsteller dem BFS und bedankte sich für die Zusendung der beiden Jahresrechnungen der Sektion Konjunkturerhebung mit jeweils fünf Detailpositionen. Er erklärte, dass ein Budget, wie er im Gesuch vom Oktober 2023 verlangt hatte, fehle.
14. Am 24. April 2024 reichte der Antragsteller ein neues Zugangsgesuch beim BFS ein. Darin verlangte er "die aktuellste Ausgabe des Dokuments der realistischen Budgetplanung der Sektion Konjunkturerhebungen vom Bundesamt der Statistik." In der Beschreibung der Dokumente verwies er auf Punkt 4.5. des Organisationsreglements des Bundesamts für Statistik, welches er im Rahmen eines anderen Zugangsverfahren herausverlangt hatte.
15. Am 21. Mai 2024 stellte der Antragsteller gestützt auf Art. 13 Abs. 1 Bst. b BGÖ einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten, weil das BFS nicht in der gesetzlich vorgesehenen Frist geantwortet habe.

¹ Empfehlung des Beauftragten vom 25. März 2024.

16. Am 30. Mai 2024 informierte der Beauftragte das BFS über den erneuten Schlichtungsantrag, verlangte die Dokumente ein und gab dem BFS die Möglichkeit zu einer ergänzenden Stellungnahme.
17. Am 28. Juni 2024 reichte das BFS die aus seiner Sicht betroffenen Dokumente beim Beauftragten ein ("Rechnung Sektion KE 2022 – BFS" und "Rechnung Sektion KE 2023 – BFS"). Es erklärte, der Antragsteller habe die geforderten Dokumente "Die aktuellste Ausgabe des Dokuments der realistischen Budgetplanung der Sektion Konjunkturerhebungen vom Bundesamt der Statistik" bereits im Rahmen der ersten "Schlichtungsverhandlung" erhalten, und verwies dabei auf die E-Mail vom 15. April 2024, mit welcher das BFS die beiden Dokumente "Rechnung Sektion KE 2022 – BFS und "Rechnung Sektion KE 2023 – BFS" dem Antragsteller zugestellt habe.
18. Nach mehrmaligem telefonischem Austausch zwischen dem Beauftragten und dem BFS in dieser Angelegenheit schrieb das BFS dem Beauftragten am 22. August 2024, es sehe vor, dem Antragsteller mitzuteilen, dass die Rechnung einem Auszug aus dem SAP des BFS entspreche und darin die Plandaten der Sektion Konjunkturerhebung ersichtlich seien und dass auf Sektionsebene keine weiteren Informationen vorlägen. Der Antragsteller erhalte "folgend [...] noch die Rechnung für das Jahr 2024."
19. Am gleichen Tag antwortete der Beauftragte dem BFS per E-Mail und erklärte, das BFS müsse eine Stellungnahme gemäss Art. 12 BGÖ gegenüber dem Antragsteller abgeben. Darin sei insbesondere hinreichend konkret darzulegen, dass die zugestellten Unterlagen alle Dokumente darstellten, die das BFS als vom Zugangsgesuch betroffen identifiziert habe, und ebenso sei auszuführen, ob weitere Dokumente vorhanden seien oder nicht.
20. Am 27. August 2024 stellte das BFS dem Antragsteller zwei Dokumente mit den Titeln "Rechnung Sektion KE 2023 – BFS und "Rechnung Sektion KE 2022 – BFS" zu. Dazu führte es aus: "Nach einem Austausch mit dem EDÖB senden wir Ihnen gemäss Art. 12 BGÖ unsere Stellungnahme zu Ihrem Gesuch: Wir gewähren Ihnen (nochmals) den Zugang zu den Rechnungen 2022 und 2023, welche einem Auszug aus dem SAP des BFS entsprechen. Ersichtlich sind die Plandaten KE (Budgetzahlen der Sektion KE). Mehr Informationen gibt es auf der Stufe Sektion nicht. Die Rechnung 2024 ist erst Anfang 2025 erhältlich." Das BFS wies den Antragsteller auf die Möglichkeit hin, innert 20 Tagen einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten einzureichen.
21. Am gleichen Tag schrieb der Antragsteller an die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) mit Kopie an den Beauftragten: "Für mich sieht es so aus, dass dies [die Dokumente Rechnung Sektion KE 2022 und Rechnung Sektion KE 2023] nicht ein Budget, Budgetplanung oder Voranschlag ist, sondern es sieht laut Überschrift nach dem Rechnungsergebnis aus. Können Sie mir bitte kurz eine Rückmeldung geben, wie Sie diese Zahlenaufstellung bei den beigefügten PDF-Dateien interpretieren?"
22. Mit Schreiben vom 29. August 2024 reichte der Antragsteller erneut einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten ein. Als Begründung führte er aus: "Bei den beiden zugesandten elektronischen Dokumente handelt es sich um die Rechnung für die Sektion KE und nicht wie im Zugangsgesuch vom 24. April 2024 aufgeführt die realistische Budgetplanung laut Organisationsreglement."
23. Am 2. September 2024 bestätigte der Beauftragte den Eingang des Schlichtungsantrags.
24. Mit Brief vom 6. September 2024 schrieb der Beauftragte das Schlichtungsverfahren betreffend den Schlichtungsantrag des Antragstellers vom 21. Mai 2024 ab, da das BFS eine Stellungnahme gemäss Art. 12 Abs. 4 BGÖ abgegeben hatte, womit der Schlichtungsgrund gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. b BGÖ weggefallen war.
25. Mit Schreiben vom 13. September 2024 informierte der Beauftragte das BFS über den neuen Schlichtungsantrag vom 29. August 2024 und verlangte die betroffenen Dokumente ein. Gleichzeitig lud er das BFS zu einer Schlichtungssitzung für den 3. Dezember 2024 ein.
26. Gleichentags lud der Beauftragte auch den Antragsteller zur Schlichtungssitzung am 3. Dezember 2024 ein.

27. Mit E-Mail vom 10. Oktober 2024 bestätigte das BFS die Teilnahme an der Sitzung. Es erklärte, dass es dem Beauftragten alle Dokumente bereits in der E-Mail vom 28. Juni 2024 habe zukommen lassen. Dazu übermittelte das BFS dem Beauftragten die neuste Korrespondenz mit dem Antragsteller.
28. Mit E-Mail vom 29. November 2024 erklärte das BFS gegenüber dem Beauftragten, es sei nicht bereit an der Schlichtungssitzung teilzunehmen und begründete dies u.a. damit, dass aus seiner Sicht der Antragsteller die gewünschten Dokumente bereits erhalten habe, und verwies auf die E-Mail des BFS an den Antragsteller vom 27. August 2024. Es sei darauf hinzuweisen, dass die Zusammenstellung der Rechnung (entspreche der Budgetplanung) als solche nicht als Dokument in der Sektion KE vorliege und auch nicht über einen einfachen elektronischen Vorgang generiert werden könne (Art. 5 Abs. 2 BGÖ). Die gewünschten Informationen würden in diesem Detaillierungsgrad nicht im selben System geführt. Die Zusammenstellung der gewünschten Informationen sei somit mit einem Aufwand verbunden. Weiter sei das BFS der Ansicht, dass auch Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ in Bezug auf dieses "Geschäft" berücksichtigt werden müsse. Das Unternehmen des Antragstellers habe in einer Stichprobe bei einer Erhebung des BFS teilnehmen müssen. Im Gegenzug fordere der Antragsteller nun die Budgetplanung der Sektion Konjunkturerhebung des Bundesamts für Statistik. Würde jedes Unternehmen, welches von einer Sektion des BFS befragt wird, die gleichen Informationen beim BFS einfordern, wäre die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags des BFS nicht mehr möglich. "In diesem Sinn würde mit der Zustimmung auf dieses Gesuch ein Präzedenzfall geschaffen".
29. Am gleichen Tag antwortete der Beauftragte dem BFS per E-Mail und nahm die Nichtteilnahme an der Sitzung zur Kenntnis. Er merkte dazu an, dass die vorgebrachten materiellen Argumente des BFS im Zuge der Schlichtungssitzung hätten thematisiert werden können.
30. Ebenfalls am 29. November 2024 teilte der Beauftragte dem Antragsteller mit, dass das BFS nicht bereit ist, an der Schlichtungssitzung teilzunehmen.
31. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und des BFS 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

32. Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim BFS ein. Der Antragsteller ist als Teilnehmer 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).
33. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.² 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

34. 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.³

² Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.

³ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

35. Gegenstand des vorliegenden Schlichtungsverfahrens ist der Zugang zu den Dokumenten gemäss dem Zugangsgesuch des Antragstellers vom 24. April 2024. Dabei handelt es sich um "die aktuellste Ausgabe des Dokuments der realistischen Budgetplanung der Sektion Konjunkturerhebungen vom Bundesamt der Statistik". Somit umfasst das Zugangsgesuch alle Dokumente betreffend die aktuellste Budgetplanung der Sektion Konjunkturerhebung zum Zeitpunkt des Zugangsgesuchs (Stichtag 24. April 2024). Insbesondere stellt sich daher die Frage, ob der Antragsteller alle Dokumente vom BFS erhalten hat oder ob weitere Dokumente bestehen bzw. erstellt werden können.
36. Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten.⁴ Die betroffene Behörde hat amtliche Dokumente zugänglich zu machen oder die verlangte Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente 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 und Daten juristischer Personen (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.⁵ Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.⁶
37. Das Öffentlichkeitsprinzip erstreckt sich nur auf amtliche Dokumente (Art. 5 BGÖ).⁷ 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 Zugangsgesuch 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).
38. Das BFS beschränkte sich bei der Übermittlung der beiden Dokumente mit den Titeln "Rechnung Sektion KE 2022 – BFS" und "Rechnung Sektion KE 2023 – BFS" auf die Mitteilung an den Antragsteller, dass die beiden Dokumente die Plandaten der Sektion Konjunkturerhebung beinhalten würden, versehen mit der Klammerbemerkung "(Budgetzahlen der Sektion KE)", und auf den Hinweis, dass keine weiteren Informationen auf der Stufe Sektion vorhanden seien. Weiter schrieb das BFS in dieser Mail, dass die Rechnung für das Jahr 2024 erst Anfang 2025 verfügbar sei (s. Ziff. 20).
39. Der Antragsteller vertritt den Standpunkt, dass es für ihn so aussehe, als ob es sich bei den zugesandten Dokumenten nicht um ein Budget, eine Budgetplanung oder einen Voranschlag handle, sondern um das Rechnungsergebnis (s. Ziff. 21). Im Schlichtungsantrag an den Beauftragten hielt er fest: "Bei den beiden zugesandten elektronischen Dokumenten handelt es sich um die Rechnung für die Sektion KE und nicht wie im Zugangsgesuch vom 24. April 2024 aufgeführt die realistische Budgetplanung laut Organisationsreglement." Damit bestreitet der Antragsteller die Aussage des BFS, wonach es sich bei den zwei zugänglich gemachten Dokumenten um die "aktuellste Ausgabe der Budgetplanung der Sektion Konjunkturerhebung" handelt. Zudem zweifelt er an, dass darüber hinaus keine weiteren sein Zugangsgesuch betreffende Dokumente existieren.

⁴ BGE 142 II 340 E. 2.2.

⁵ Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.2.

⁶ Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1 m.w.H.

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

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

40. Jede Behörde ist verpflichtet, an sie gerichtete Zugangsgesuche nach den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes zu bearbeiten und die Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes umzusetzen. Die zuständige Behörde trägt – obwohl sie im Verfahren eine Parteirolle einnimmt – als hoheitlich auftretende Behörde, die insbesondere an den Grundsatz von Treu und Glauben gebunden ist, Verantwortung für den rechtsstaatlichen Ablauf des Verfahrens um Zugang zu amtlichen Dokumenten.⁹ Zu den Pflichten der Behörde gehört in erster Linie zu klären, welche Dokumente vom Zugangsgesuch erfasst und inwiefern diese zugänglich zu machen sind.
41. Der Antragsteller hinterfragt, warum die Dokumente mit dem Titel "Rechnung" beschriftet sind, wenn es sich dabei um Plan- oder Budgetzahlen handeln soll. Diese Unklarheit wird nach Ansicht des Beauftragten durch den Hinweis des BFS verstärkt, wonach die Zahlen für das Jahr 2024 erst Anfang 2025 verfügbar sind. Es entspricht dem Wesenskern von Budgetzahlen, dass diese vor Beginn einer Rechnungsperiode und nicht erst im Anschluss erstellt werden. Bisher hat das BFS nicht glaubhaft dargelegt, dass die zwei zugänglich gemachten Dokumente die Budgetzahlen der Sektion Konjunkturerhebung des BFS darstellen und nicht ein Rechnungsergebnis.
42. Das BFS hat, bevor es dem Antragsteller die beiden Dokumente zugestellt hat, stets vorgebracht, dass auf der Stufe Sektion kein Budget erstellt werde. Der Antragsteller berief sich dagegen auf Ziff. 4.5 des Organisationsreglements, wonach der Sektionsleitung im Rahmen des Gesamtbudgets die Verantwortung für den Anteil ihrer Sektion obliegt und sie für "eine realistische Budgetplanung und -bewirtschaftung" verantwortlich ist.
43. Stellt die Verwaltung die Nichtexistenz eines Dokuments fest und bezweifelt die gesuchstellende Person diese Auskunft, so kann sich gemäss Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz und Rechtsprechung der Beauftragte nicht darauf beschränken, diese Erklärung der Verwaltung zur Kenntnis zu nehmen. Er muss Abklärungen vornehmen, um die Glaubwürdigkeit und die Ernsthaftigkeit der Vorbringen des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin und der Verwaltung gegeneinander abwägen zu können.¹⁰
44. Aufgrund der Weigerung des BFS an der Schlichtungssitzung teilzunehmen, kann der Beauftragte alleine anhand der vorliegenden Informationen nicht abschliessend klären, ob für die Sektion Konjunkturerhebung amtliche Dokumente existieren, welche "die realistische Budgetplanung" gemäss Organisationsreglement darstellen. Durch die bisherigen Ausführungen des BFS und mit Blick auf Punkt 4.5 des Organisationsreglements ist für den Beauftragten zum jetzigen Zeitpunkt die Nichtexistenz von weiteren Dokumenten jedoch nicht genügend plausibel dargetan worden.
45. Selbst wenn kein amtliches Dokument gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ existiert, bliebe zu prüfen, ob virtuell Informationen vorhanden sind, welche durch einen einfachen elektronischen Vorgang zu einem Dokument erstellt werden könnten, welches der "aktuellste[n] Ausgabe der realistische Budgetplanung der Sektion Konjunkturerhebung" entspricht und somit ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ darstellen würde.
46. 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. 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. Der Begriff des einfachen elektronischen Vorgangs bezieht sich auf den Gebrauch durch einen durchschnittlichen Benutzer. 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.¹¹

⁹ Urteil des BVGer A3215/2020 vom 7. Dezember 2020 E. 7.4.6.

¹⁰ BBl 2003 1992; Urteil des BVGer A-7235/2015 vom 30. Juni 2016 E. 5.4.

¹¹ Urteil des BVGer A-7235/2015 vom 30. Juni 2016 E. 5.2 mit Hinweisen.

47. In der E-Mail vom 29. November 2024 vom BFS an den Beauftragten schrieb es unter anderem: "Hier gilt es darauf hinzuweisen, dass die Zusammenstellung der Rechnung (entspricht der Budgetplanung) als solches nicht als Dokument in der Sektion KE vorliegt und auch nicht über einen einfachen elektronischen Vorgang generiert werden kann (Art. 5 Abs. 2 BGÖ). Dies da die gewünschten Informationen in diesem Detaillierungsgrad nicht im gleichen System geführt werden. Die Zusammenstellung der gewünschten Informationen ist somit mit einem Aufwand verbunden."
48. Für den Beauftragten bleibt zum einen unklar, ob das BFS damit meint, dass die zwei zugänglich gemachten Dokumente nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ hätten erstellt werden können. Falls das BFS diesen Standpunkt vertritt, ist das Argument unbehelflich, da die Dokumente bereits erstellt wurden und somit zum jetzigen Zeitpunkt amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ sind.
49. Die Ausführungen des BFS könnten zum anderen aber auch dahingehend verstanden werden, dass das BFS noch weitere Informationen gemäss dem Zugangsgesuch besitzt, welche bisher nicht offengelegt wurden, diese aber nach Auffassung des BFS nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang zu einem Dokument erstellt werden können, mithin somit kein amtliches Dokument bestehe. In diesem Fall wäre die Begründung des BFS zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausreichend. Wie bereits ausgeführt, kann ein einfacher elektronischer Vorgang mehrere Arbeitsschritte umfassen und somit auch zu einem zusätzlichen Aufwand für die Mitarbeitenden führen (s. Ziff. 47). Auch der Umstand, dass die Informationen in einem anderen System geführt werden, spricht nicht dagegen, dass diese durch einen einfachen elektronischen Vorgang zu einem amtlichen Dokument erstellt werden können.
50. Weiter schreibt das BFS in der E-Mail vom 29. November 2024 an den Beauftragten: "[...] das BFS [ist] der Ansicht, dass Art. 7 [Abs. 1] Bst. b des BGÖ in Bezug auf dieses Geschäft auch berücksichtigt werden muss. [...]. Würde jedes Unternehmen, welches von einer Sektion, die im Bereich der Unternehmensstatistiken tätig ist und befragt wird, die gleiche Information des BFS einfordern, wäre die Erfüllung unseres gesetzlichen Auftrags nicht möglich. [...]."
51. Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde. Dieser Ausnahmegrund stellt sicher, dass Informationen geheim gehalten werden können, die der Vorbereitung konkreter behördlicher Massnahmen dienen (z.B. Inspektionen oder Aufsichtsmaßnahmen). Gemäss der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ auf einzelne, konkrete behördliche Massnahmen zugeschnitten und es ist dabei zu verlangen, "dass im Zeitpunkt der Beurteilung des Zugangsgesuchs die Durchführung einer (oder von einzelnen) klar definierten behördlichen Massnahme(n) beeinträchtigt zu werden droht."¹² Die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung der mit der behördlichen Massnahme verfolgten Ziele muss von einem gewissen Gewicht sein¹³ und die Geheimhaltung der Information muss Bedingung für den Erfolg der entsprechenden Massnahme bilden. Mit anderen Worten muss die Geheimhaltung dieser Vorkehrungen den Schlüssel zu ihrem Erfolg darstellen.¹⁴ Geschützt sind insbesondere die Inspektionen, die Ermittlungen und die administrativen Überwachungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich die Bürgerinnen und Bürger an das Gesetz halten.¹⁵ Nicht von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ erfasst ist jedoch die allgemeine Aufgabenerfüllung oder Aufsichtstätigkeit einer Behörde insgesamt.
52. Vorliegend ist für den Beauftragten wiederum nicht klar, ob sich das BFS mit der Geltendmachung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ auf die dem Antragsteller bereits zugestellten Dokumente bezieht oder ob es diese Begründung als Zugangsverweigerungsgrund für allenfalls darüber hinaus existierende Dokumente vorbringt.

¹² Urteil des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.1.

¹³ BGE 144 II 77 E. 4.3.

¹⁴ Urteile des BVGer A-3443/2010 vom 18. Oktober 2010 E. 5.2; A-700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 5.1.

¹⁵ Urteile des BVGer A-2373/2022 vom 30. Juni 2023 E. 4.4.1 f.; A-407/2019 vom 14. Mai 2020 E. 6.1; A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.1; A-683/2016 vom 20. Oktober 2016 E. 5.4.2.

53. In jedem Fall beschränkt sich das BFS für die Begründung des Vorliegens des Ausnahmegrundes von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ auf die Aussage, dass die Gefahr bestehe, dass jeder Umfrageteilnehmer beim Bundesamt für Statistik das gleiche Zugangsgesuch stellen könnte und somit der gesetzliche Auftrag vom BFS bzw. von einer Sektion nicht mehr ausgeführt werden könne. Das BFS legt dabei weder dar, um welche konkrete und klar definierte behördliche Massnahme es sich handelt, noch inwiefern Dokumente betreffend die realistische Budgetplanung der Sektion Konjunkturerhebung den Schlüssel zum Erfolg einer solchen Massnahme bilden. Vielmehr spricht das BFS davon, dass es nicht mehr in der Lage wäre, seine gesetzliche Aufgabe zu erfüllen. Die allgemeine gesetzliche Aufgabenerfüllung einer Behörde wird von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ aber gerade nicht erfasst (s. Ziff. 51). Da die beweisbelastete Behörde das Vorliegen des Ausnahmetatbestands bislang nicht mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte nachgewiesen hat, erachtet der Beauftragte den Tatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ vorliegend als nicht erfüllt.
54. Schliesslich möchte der Beauftragte darauf hinweisen, dass die Behörde während der Schlichtungssitzung ihre Argumente hätte darlegen und zu einer Einigung zwischen den Beteiligten hätte beitragen können, wozu sie gemäss Art. 12b Abs. 2 Bst. b BGÖ verpflichtet ist. Durch die Nichtteilnahme an der Schlichtungssitzung blieben für den Beauftragten viele Punkte unklar und müssen nun vom BFS im Nachgang zum Schlichtungsverfahren geklärt werden.
55. *Zusammenfassung:*
- *Das BFS hat bisher nicht plausibel dargelegt, dass es sich bei den beiden dem Antragsteller zugestellten Dokumenten mit den Titeln "Rechnung KE 2022 - BFS" und "Rechnung KE 2023 - BFS" um die mit Zugangsgesuch verlangte "[...] aktuellste Ausgabe des Dokuments zur realistischen Budgetplanung der Sektion Konjunkturerhebungen des Bundesamtes der Statistik" (Stichtag 24. April 2024) handelt (s. Ziff. 35 und 44).*
 - *Das BFS hat weiter nicht hinreichend begründet, dass darüber hinaus keine weiteren Dokumente gemäss dem Zugangsgesuch existieren respektive nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden können (s. Ziff. 45).*
 - *Soweit sich das BFS darauf beruft, dass weitere Dokumente nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden könnten, ist diese Begründung zum jetzigen Zeitpunkt unzureichend (s. Ziff. 49).*
 - *Soweit sich das BFS auf den Ausnahmetatbestand gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ beruft, hat es das Vorliegen des Ausnahmegrundes nicht mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte nachgewiesen (s. Ziff. 53).*

(Dispositiv auf der nächsten Seite)

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

56. Das BFS prüft erneut die Existenz von weiteren als den bisher zugestellten amtlichen Dokumenten im Sinne des Zugangsgesuchs vom 24. April 2024 respektive von Informationen, welche durch einen einfachen elektronischen Vorgang gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ zu einem amtlichen Dokument erstellt werden können.
57. Die Nichtexistenz von weiteren amtlichen Dokumenten im Sinne des Zugangsgesuchs hält es in einer Verfügung fest.
58. Sind amtliche Dokumente vorhanden, gewährt das BFS den Zugang zu diesen, da es bisher nicht mit von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte die Nichtanwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes bzw. die Beschränkung des Zugangs dargelegt hat.
59. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim BFS den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
60. Das BFS erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ) oder wenn es entsprechend Ziff. 57 zum Schluss kommt, dass keine weiteren als die bereits zugestellten amtlichen Dokumente gemäss dem Zugangsgesuch vom 24. April 2024 (s. Ziff. 35) vorhanden sind bzw. nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden können.
61. Das BFS erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
62. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
63. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (AR)
A.____
 - Einschreiben mit Rückschein (AR)
Bundesamt für Statistik
Espace de l'Europe 10
2010 Neuchâtel

Reto Ammann
Leiter Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip

Julian Sonderegger
Jurist Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip