



Urteil vom 10. Oktober 2024

Besetzung

Richter Alexander Misic (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richterin Christine Ackermann,
Gerichtsschreiber Benjamin Strässle.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Justiz BJ,
Direktionsbereich Privatrecht,
Vorinstanz.

Gegenstand

Öffentlichkeitsprinzip; Zugang zu amtlichen Dokumenten.

Sachverhalt:**A.**

A. _____ (nachfolgend: Gesuchstellerin) stellte am (...) 2021 beim Bundesamt für Justiz (BJ) ein Gesuch um Zugang zu verschiedenen Dokumenten im Zusammenhang mit dem elektronischen Personenstandsregister Infostar (nachfolgend: Infostar), wie etwa eine Übersicht über bisher erstellte Listen und Statistiken sowie Schulungsunterlagen.

Am 3. Dezember 2021 ergänzte die Gesuchstellerin ihr Gesuch. Sie ersuchte zusätzlich um Zugang zu Unterlagen im Zusammenhang mit dem Projekt Infostar NG wie etwa eine Übersicht über alle im Rahmen des Projekts erstellten Dokumente, den Projektstatus, den Zeitplan des Projekts und Schulungsunterlagen.

B.

Das Bundesamt für Justiz (BJ) stellte der Gesuchstellerin am 16. Dezember 2021 verschiedene Dokumente betreffend Infostar sowie das Projekt Infostar NG zu. Den Zugang zu einer Übersicht über bisher auf der Grundlage von Infostar erstellte Listen und Statistiken sowie zu einer Übersicht über alle im Rahmen des Projekts Infostar NG erstellten Dokumente gewährte es hingegen nicht.

C.

Die Gesuchstellerin reichte am 31. Dezember 2021 beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (nachfolgend: EDÖB) einen Schlichtungsantrag ein. Das Schlichtungsbegehren bezog sich insbesondere auf eine Übersicht über bisher auf der Grundlage von Infostar erstellten Listen und Statistiken sowie eine Übersicht über alle im Rahmen des Projekts Infostar NG erstellten Dokumente.

Aufgrund der damals herrschenden epidemiologischen Situation verzichtete der EDÖB auf die Durchführung einer Schlichtungsverhandlung.

Der EDÖB gab am 8. März 2022 seine Empfehlung ab. Demnach gewährt das Bundesamt für Justiz (BJ) den Zugang zu einer «Roadmap» betreffend das Projekt Infostar NG. In Bezug auf das Begehren der Gesuchstellerin um Zugang zu verschiedenen Übersichten sprach er die Empfehlung aus, den Zugang zu mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs zu erstellenden Übersichtslisten zu gewähren. Im Übrigen empfahl er dem Bundesamt für Justiz (BJ), an seinem Bescheid festzuhalten. Er führte aus, das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten schliesse auch sogenannte

virtuelle Dokumente mit ein, also solche, die auf der Grundlage von aufgezeichneten Informationen mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs erstellt werden könnten. Das Bundesamt für Justiz (BJ) habe nicht dargelegt, dass die betreffenden Übersichten nicht auf eben diese Art und Weise erstellt werden könnten. In diesem Rahmen sei daher der Zugang zu gewähren. Soweit die Gesuchstellerin Zugang zu weiteren Dokumenten verlange, sei nicht ersichtlich, dass diesbezüglich amtliche Dokumente existierten. Folglich könne auch kein Zugang gewährt werden.

D.

Am 21. März 2022 gewährte das Bundesamt für Justiz (BJ) der Gesuchsteller Zugang zu besagter «Roadmap». Im Weiteren hielt es fest, eine Übersicht über bisher auf der Grundlage von Infostar erstellten Listen und Statistiken sowie eine Übersicht über alle im Rahmen des Projekts Infostar NG erstellten Dokumente existierten nicht und könnten auch nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden. Mithin könne diesbezüglich kein Zugang gewährt werden.

E.

E.a Die Gesuchstellerin legte mit E-Mail vom 10. April 2022 dar, dass die genannten Übersichten durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können. Es könnten insbesondere die E-Mail-Konten der Angestellten des Bundesamtes für Justiz (BJ) nach bestimmten Schlagwörtern durchsucht und die Treffer anschließend manuell ausgewertet werden.

E.b Am 19. Mai 2022 forderte die Gesuchstellerin das Bundesamt für Justiz (BJ) auf, Ziff. 36 der Empfehlung des EDÖB vom 8. März 2022 nachzukommen, die betreffenden Dokumente zu erstellen und ihr den Zugang hierzu zu gewähren.

F.

Das Bundesamt für Justiz (BJ) wies die Begehren der Gesuchstellerin mit Verfügung vom 27. Juni 2022 ab, soweit der Zugang nicht bereits gewährt worden sei.

Zur Begründung erwog es zusammenfassend, eine Suchabfrage in der Geschäftsverwaltung nach aus Infostar erstellten Listen und Statistiken sowie nach allen im Rahmen des Projekts Infostar NG erstellten Dokumenten sei nicht möglich. Die betreffenden Dokumente könnten mithin nicht durch

einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden. Dasselbe gelte für allfällige beim Informatikcenter angeforderte Listen; das Durchsuchen von E-Mails sei kein einfacher elektronischer Vorgang. Schliesslich würden im Zusammenhang mit den in Schulungsunterlagen und Präsentationen verwendete Statistiken keine (weiteren) Dokumente existieren.

G.

Mit Schreiben vom 31. Juli 2022 erhob die Gesuchstellerin (nachfolgend: Beschwerdeführerin) gegen die Verfügung des Bundesamtes für Justiz (BJ; nachfolgend: Vorinstanz) vom 27. Juni 2022 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, es sei ihr in Nachachtung der Empfehlung des EDÖB Zugang zu der Übersicht über bisher auf der Grundlage von Infostar erstellte Listen und Statistiken sowie der Übersicht über alle im Rahmen des Projekts Infostar NG erstellten Dokumente zu gewähren. Eventualiter sei die Angelegenheit an die Vorinstanz zur neuen Entscheidung zurückzuweisen. Zudem verlangt die Beschwerdeführerin, es sei festzustellen, dass die Vorinstanz Art. 15 des Öffentlichkeitsgesetzes (BGÖ, SR 152.3.) verletzt habe.

Zur Begründung macht die Beschwerdeführerin zunächst geltend, die Vorinstanz habe nicht – wie in Art. 15 Abs. 3 BGÖ festgelegt – innert 20 Tagen nach Empfang der Empfehlung eine Verfügung erlassen. Hierzu wäre sie jedoch verpflichtet gewesen, nachdem sie abweichend von der Empfehlung des EDÖB den Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht habe gewähren wollen. Die Empfehlung des EDÖB datiere vom 8. März 2022. Die Vorinstanz habe ihre Verfügung jedoch erst und nach mehrmaligen Nachfragen am 27. Juni 2022 erlassen. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin hat das Nichteinhalten der Frist gemäss Art. 15 Abs. 3 BGÖ zur Folge, dass die Vorinstanz nicht mehr abweichend von der Empfehlung des EDÖB verfügen dürfe und ihr mithin der nachgesuchte Zugang zu gewähren sei.

Die Beschwerdeführerin macht weiter (in formeller Hinsicht) geltend, die Vorinstanz habe nicht hinreichend begründet, weshalb die genannten Übersichten nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden könnten; sie äussere sich nicht zu den Informationssystemen, auf die sie für das Erstellen der Übersichten zurückgreifen müsste, und zu deren Funktionen. Damit habe die Vorinstanz den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt. In der Sache ist die Beschwerdeführerin weiterhin der Ansicht, dass die

Übersichten durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden können, soweit diese nicht ohnehin schon existierten.

H.

Die Vorinstanz schliesst mit Vernehmlassung vom 20. März 2023 auf Abweisung der Beschwerde.

Die Vorinstanz stellt in Abrede, das Öffentlichkeitsgesetz verletzt zu haben. Gemäss der Empfehlung des EDÖB sei der Zugang zu den verschiedenen Übersichten zu gewähren, *soweit* diese durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden könnten. Dies sei aber gerade nicht der Fall gewesen, weshalb für sie weder die Veranlassung noch die Pflicht bestanden habe, ohne entsprechendes Begehren der Beschwerdeführerin eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.

In der Sache hält die Vorinstanz an der angefochtenen Verfügung fest. Die betreffenden Dokumente würden nicht existieren und könnten zudem nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden. Zwar sei es möglich, den gesamten E-Mail-Verkehr der Vorinstanz nach bestimmten Schlagwörtern zu durchsuchen. Eine solche Suche sei jedoch kein einfacher elektronischer Vorgang; die «Treffer» müssten zusätzlich manuell durchsucht werden. Die Übersichten, zu denen die Beschwerdeführerin Zugang anbegehre, seien keine virtuellen Dokumente und würden daher vom Öffentlichkeitsgesetz nicht erfasst.

I.

Die Beschwerdeführerin hält mit Schlussbemerkungen vom 1. Mai 2023 an ihren Rechtsbegehren und Ausführungen gemäss der Beschwerdeschrift vom 31. Juli 2022 fest. Ergänzend führt sie aus, dass es sich bei den Fristen gemäss Art. 15 BGÖ um Verwirkungsfristen handle; der Gesetzgeber habe das Verfahren betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten als rasches und schnelles Verfahren und somit mit entsprechenden Rechtsfolgen ausgestaltet. Im Weiteren obliege die Beweislast, dass die Übersichten nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden könnten, der Vorinstanz. Gleichwohl habe sich diese bisher nicht (hinreichend) zu den Möglichkeiten der heutigen Dokumentenverwaltungssysteme geäussert, eine Übersicht über existierende Dokumente zu erstellen.

J.

Mit Schreiben vom 30. Mai 2023 reichte die Beschwerdeführerin eine weitere Stellungnahme ein.

K.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten und die bei den Akten liegenden Schriftstücke wird, soweit für die Entscheidung erheblich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), sofern diese von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund im Sinne von Art. 32 VGG besteht.

Der angefochtene Entscheid ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG über ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten im Zusammenhang mit dem elektronischen Personenstandsregister Infostar gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz und somit um ein taugliches Anfechtungsobjekt (vgl. Art. 15 Abs. 1 BGÖ). Mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) hat eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG verfügt; das Eidgenössische Amt für Zivilstandswesen (EAZW), das die Obergewalt über das schweizerische Zivilstandswesen ausübt (Art. 84 Abs. 1 der Zivilstandsverordnung [ZStV, SR 211.112.2]) ist eine Dienststelle des Bundesamtes für Justiz (BJ; Art. 8 Abs. 1 Bst. a der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement [OV-EJPD; SR 172.213.1]). Da zudem kein Ausnahmegrund im Sinne von Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde sachlich und funktional zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG und Art. 16 Abs. 1 BGÖ).

1.2

1.2.1 Die Beschwerdeführerin ist Adressatin der angefochtenen Verfügung, mit der ihr Zugangsgesuch, soweit ihr der Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht bereits gewährt worden war, abgewiesen wurde. Sie ist

daher durch die angefochtene Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert und insoweit zur Beschwerde berechtigt (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.2.2 Die Beschwerdeführerin stellt vor Bundesverwaltungsgericht zudem ein Feststellungsbegehren; sie verlangt, es sei festzustellen, dass die Vorinstanz Art. 15 BGÖ verletzt habe (Rechtsbegehren Ziff. 5 gemäss der Beschwerde vom 31. Juli 2022).

Der Erlass einer Feststellungsverfügung setzt ein schutzwürdiges Interesse voraus (Art. 25 Abs. 2 VwVG). Erforderlich ist mithin ein rechtliches oder tatsächliches und aktuelles Interesse an der sofortigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses, dem keine erheblichen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen, und welches nicht durch eine rechtsgestaltende Verfügung gewahrt werden kann (BGE 142 V 2 E. 1.1 mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführerin stellt zusätzlich zum erwähnten Feststellungsbegehren ein rechtsgestaltendes Begehren: Sie verlangt Zugang zu einer Übersicht über bisher auf der Grundlage von Infostar erstellten Listen und Statistiken sowie zu einer Übersicht über alle im Rahmen des Projekts Infostar NG erstellten Dokumente (Rechtsbegehren Ziff. 3 gemäss der Beschwerde vom 31. Juli 2022). Zur Begründung macht sie unter anderem geltend, die angefochtene Verfügung sei formell nicht rechtmässig – in Verletzung von Art. 15 BGÖ – zustande kommen. Vor diesem Hintergrund hat die Beschwerdeführerin kein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer selbständigen, über das Gestaltungsbegehren hinausgehenden Feststellungsverfügung. Das Feststellungsbegehren ist zudem auch nicht als Rechtsverzögerungsbeschwerde entgegenzunehmen, da die Vorinstanz am 27. Juni 2022 verfügt hat. Auf die Beschwerde ist insoweit (Rechtsbegehren Ziff. 5 gemäss der Beschwerde vom 31. Juli 2022) nicht einzutreten.

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 2 und Art. 52 Abs. 2 VwVG) ist nach dem Gesagten und unter Vorbehalt des vorstehend in Erwägung 1.2.2 Ausgeführten einzutreten. Streitgegenstand ist die Frage, ob die Vorinstanz der Beschwerdeführerin zu Recht den Zugang zu einer Übersicht über bisher auf der Grundlage von Infostar erstellten Listen und Statistiken sowie zu einer Übersicht über alle im Rahmen des Projekts Infostar NG erstellten Dokumente verweigert hat.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung mithin auf Rechtsverletzungen, einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehlern bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Zudem prüft es die Verfügung auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG).

Das Bundesverwaltungsgericht stellt sodann den rechtserheblichen Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (Art. 12 und Art. 13 VwVG) und wendet das Recht von Amtes wegen an, ohne an die rechtliche Begründung der Parteibeglehen gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Dabei würdigt es die Beweise grundsätzlich frei, ohne Bindung an förmliche Beweisregeln, sowie umfassend und pflichtgemäss (Urteil des BVer A-2088/2021 vom 27. Mai 2024 E. 2 mit Hinweis).

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin rügt in formeller Hinsicht eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör; ihrer Ansicht nach hat die Vorinstanz ihre Verfügung nicht hinreichend begründet.

3.2 Die Parteien haben im verwaltungs- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 29 ff. VwVG). Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör folgt unter anderem die Pflicht der Behörde, ihren Entscheid in nachvollziehbarer Weise zu begründen (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Die Pflicht zur Begründung des Entscheids dient auch der Selbstkontrolle der Behörde und verhindert, dass diese sich von sachfremden Erwägungen leiten oder entscheidungswesentliche Sachverhaltselemente unbeachtet lässt (zum Ganzen BGE 144 I 11 E. 5.3, Urteil des BVer 1C_328/2020 vom 22. März 2022 E. 3.3.2 und Urteil des BVer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 14.2, je mit Hinweisen).

Die Begründung einer Verfügung hat im Allgemeinen den rechtserheblichen Sachverhalt sowie die anwendbaren Rechtsnormen zu enthalten und sodann die rechtliche Würdigung (Subsumtion) des Sachverhalts unter die Rechtsnormen aufzuzeigen. In diesem Sinne sind wenigstens kurz die Überlegungen zu nennen, von denen sich die Behörde bei ihrem Entscheid hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Die Begründung muss – im Sinne einer Minimalanforderung – so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite der behördlichen Beurteilung

Rechenschaft geben und die Verfügung sachgerecht anfechten kann (vgl. BGE 143 III 65 E. 5.2; Urteil des BGer 1C_70/2021 vom 7. Januar 2022 E. 2.1; Urteil des BVGer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 14.2 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Welchen Anforderungen eine Begründung zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen zu bestimmen (Urteil des BGer 1C_328/2020 vom 22. März 2022 E. 3.3.2 und Urteil des BVGer A-1910/2021 vom 15. März 2024 E. 5.4.2, je mit Hinweisen).

3.3 Die Vorinstanz führte in der angefochtenen Verfügung aus, die von der Beschwerdeführerin zur Einsicht verlangten Übersichten würden in dieser Form weder bereits existieren, noch könnten sie durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden. Es bestehe keine Möglichkeit, in der elektronischen Geschäftsablage Acta-Nova (anhand etwa von Schlagwörtern) nach bisher erstellten Listen, Statistiken und Dokumenten zu suchen. Zwar sei es möglich, den gesamten E-Mail-Verkehr der Vorinstanz nach bestimmten Schlagwörtern zu durchsuchen. Eine solche Suche sei jedoch kein einfacher elektronischer Vorgang, da die «Treffer» zusätzlich manuell geprüft werden müssten.

Die Vorinstanz geht in ihrer Begründung nicht konkret auf die technischen Spezifikationen und Möglichkeiten der elektronischen Dokumentenverwaltung Acta-Nova ein. Das war gestützt auf den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör auch nicht nötig. Die Vorinstanz ist nach der Rechtsprechung verpflichtet, die (wesentlichen) Überlegungen zu nennen, von denen sie sich hat leiten lassen und auf die sie sich für ihren Entscheid stützt. Diesen Mindestanforderungen genügt die angefochtene Verfügung. Die Frage, ob die Vorinstanz für die nachzuweisenden (negativen) Tatsachen hinreichend den Beweis erbracht hat, ist keine Frage der Begründungspflicht, sondern der materiellen Beurteilung in der Sache.

4.

4.1 In der Sache verlangt die Beschwerdeführerin in Gutheissung ihrer Beschwerde und damit in Aufhebung der angefochtenen Verfügung, es sei ihr Zugang zu einer Übersicht über bisher auf der Grundlage von Infostar erstellten Listen und Statistiken sowie zu einer Übersicht über alle im Rahmen des Projekts Infostar NG erstellten Dokumente zu gewähren. Sie stützt ihr Begehren auf das Öffentlichkeitsgesetz.

4.2

4.2.1 Das Öffentlichkeitsgesetz dient der Transparenz der Verwaltung und soll das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern (Art. 1 BGÖ; Urteil des BGer 1C_333/2020 vom 22. Oktober 2021 E. 2 mit Hinweis auf BGE 142 II 313 E. 3.1). Zu diesem Zweck gewährt es in Art. 6 Abs. 1 jeder Person einen subjektiven, individuellen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (BGE 136 II 399 E. 2.1 mit Hinweisen; BVGE 2016/9 E. 3).

Ein amtliches Dokument ist gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist, und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft. Als amtliche Dokumente gelten sodann auch solche, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können und die Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Bst. b und c erfüllen (sog. virtuelle Dokumente; Art. 5 Abs. 2 BGÖ). Die Bestimmung von Art. 5 Abs. 2 BGÖ ist vor allem im Zusammenhang mit elektronischen Datenbanken von Bedeutung; der zur Beantwortung eines Gesuchs erstellte Auszug aus einer Datenbank ist kein vorhandenes Dokument, sondern muss von der Verwaltung erstellt werden, um dem Gesuch zu entsprechen (Urteil des BGer 1C_321/2021 vom 7. Juni 2023 E. 3.2 mit Hinweisen).

4.2.2 Das Verfahren betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten ist in den Art. 10 ff. BGÖ geregelt. Demnach ist das Gesuch an jene Behörde zu richten, die das amtliche Dokument erstellt hat oder – im Fall eines sogenannten virtuellen Dokuments – aus aufgezeichneten Informationen erstellen kann. Das Gesuch kann formlos gestellt und braucht – auch rechtlich – nicht begründet zu werden (Art. 7 Abs. 1 der Öffentlichkeitsverordnung [VBGÖ, SR 152.31]; vgl. BGE 144 II 91 E. 4.9).

Die zuständige Behörde nimmt so rasch als möglich Stellung zu dem Gesuch (Art. 12 BGÖ). Entspricht die Behörde dem Gesuch nicht oder nicht vollständig, so besteht für die gesuchstellende Person die Möglichkeit, mit einem Schlichtungsantrag an den EDÖB zu gelangen. Kommt keine Schlichtung zu Stande, gibt der EDÖB innert 30 Tagen nach Empfang des Schlichtungsantrags eine Empfehlung über die Gewährung des Zugangs ab (Art. 14 BGÖ). Die gesuchstellende Person kann anschliessend innert 10 Tagen den Erlass einer Verfügung verlangen (Art. 15 Abs. 1 BGÖ). Im Übrigen erlässt die Behörde gemäss Art. 15 Abs. 2 BGÖ eine Verfügung, wenn sie in Abweichung von der Empfehlung des EDÖB das Recht auf

Zugang zu einem amtlichen Dokument einschränken, aufschieben oder verweigern will (Bst. a). Die Verfügung ist innert 20 Tagen nach Empfang der Empfehlung oder nach Eingang des Gesuchs nach Art. 15 Abs. 1 BGÖ zu erlassen (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).

4.3

4.3.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe die Bestimmung von Art. 15 Abs. 3 BGÖ missachtet; der EDÖB habe seine Empfehlung am 8. März 2022 ausgesprochen und die Vorinstanz habe über ihr Begehren – nach mehrmaliger Aufforderung – erst am 27. Juni 2022 verfügt. Sie ist zudem der Ansicht, dass es sich bei der Frist gemäss Art. 15 Abs. 3 BGÖ um eine Verwirkungsfrist handelt und die Vorinstanz als Folge der Nichteinhaltung der Frist nicht mehr abweichend von der Empfehlung des EDÖB verfügen dürfe.

Im Folgenden ist zunächst zu prüfen, ob die Vorinstanz verpflichtet gewesen wäre, von Amtes wegen innert 20 Tagen nach Empfang der Empfehlung des EDÖB eine Verfügung zu erlassen, da sie abweichend von der Empfehlung des EDÖB das Recht auf Zugang teilweise verweigert hat (Art. 15 Abs. 2 Bst. a und Abs. 3 BGÖ).

4.3.2 Die Beschwerdeführerin verlangte unter anderem Zugang zu einer Übersicht über bisher auf der Grundlage von Infostar erstellten Listen und Statistiken sowie zu einer Übersicht über alle im Rahmen des Projekts Infostar NG erstellten Dokumente. Diesbezüglich sprach der EDÖB folgende Empfehlung aus (Empfehlung des EDÖB vom 8. März 2022):

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.

Die Beschwerdeführerin verstand die Empfehlung so, dass die Vorinstanz den Zugang zu gewähren hat, wohingegen die Vorinstanz der Ansicht war, der Zugang sei nur unter der Bedingung zu gewähren, dass es sich bei den betreffenden Übersichten um sogenannte virtuelle Dokumente handelt, Dokumente also, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können. Dieses unterschiedliche Verständnis dürfte in der Formulierung der Empfehlung begründet liegen; der EDÖB empfahl, den Zugang zu den *mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ* zu erstellenden Übersichten zu gewähren. Ist eine Empfehlung wie hier nicht klar, sind zu deren Verständnis die Erwägungen beizuziehen (vgl. zum Verständnis des

Dispositiv einer Verfügung Urteil des BGer 1C_123/2015 vom 3. Juni 2015 E. 2.4 und Urteil des BVer A-1000/2021 vom 8. Juli 2022 E. 18.2, je mit Hinweisen).

Der EDÖB zog im Rahmen seiner Empfehlung vom 8. März 2022 in Erwägung, die Vorinstanz habe nicht dargelegt, dass die Übersichten nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ erstellt werden können. Dieser Umstand dürfte unter anderem darauf zurückzuführen gewesen sein, dass aufgrund der damals herrschenden epidemiologischen Situation keine Schlichtungsverhandlung hat durchgeführt werden können. Der Empfehlung des EDÖB ist daher eher das Verständnis beizugeben, dass der Zugang zu gewähren ist, *sofern* die Dokumente durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können. Die Frage kann jedoch, wie sich aus der nachstehenden Erwägung ergibt, offen bleiben.

4.3.3 Das Öffentlichkeitsgesetz enthält mit Bezug auf die einzelnen Verfahrensschritte Fristen, gestützt auf die ein Gesuchsteller sowohl vom EDÖB als auch von der Behörde ein fristgerechtes Handeln verlangen kann; dies entspricht der Absicht des Gesetzgebers, für den Zugang zu amtlichen Dokumenten ein rasches und einfaches Verfahren zur Verfügung zu stellen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts handelt es sich bei besagten Fristen um Ordnungsfristen. Diese sollen einen ordnungsgemässen – und eben raschen – Gang des Verfahrens gewährleisten, sind jedoch nicht mit Verwirkungsfolgen verbunden. Die Behörde ist daher nicht verpflichtet, infolge einer Versäumnis der Frist gemäss Art. 15 Abs. 3 BGÖ in jedem Fall der Empfehlung des EDÖB zu folgen. Das Nichteinhalten der Frist berechtigt jedoch zur Erhebung einer Rechtsverzögerungsbeschwerde (Urteil des BVer A-458/2020 vom 18. Mai 2020 E. 5.3 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Hätte der Gesetzgeber mit dem Ablauf der Frist gemäss Art. 15 Abs. 3 BGÖ weitergehende Rechtsfolgen verbinden und den Entscheidungsspielraum der Behörde einschränken wollen, müssten sich hierfür zumindest Anhaltspunkte in den Materialien finden. Dies ist jedoch nicht der Fall (vgl. Botschaft vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, nachfolgend: Botschaft Öffentlichkeitsgesetz], Bundesblatt [BBl] 2003 1963, 2025).

Selbst wenn der Empfehlung des EDÖB das Verständnis der Beschwerdeführerin beizugeben und die Vorinstanz mithin gehalten gewesen wäre, innert 20 Tagen nach Erhalt der Empfehlung eine Verfügung zu erlassen, war

die Vorinstanz nach dem Gesagten nicht verpflichtet, der Empfehlung des EDÖB zu entsprechen. Die Beschwerde erweist sich insofern als unbegründet und der Beweisantrag, den die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang erhebt, ist mangels Entscheiderheblichkeit abzuweisen; es ist unerheblich, zu welchem Zeitpunkt die Empfehlung des EDÖB der Vorinstanz tatsächlich zugestellt worden ist.

4.4

4.4.1 Die Beschwerdeführerin ist sodann der Ansicht, dass die streit betroffenen Übersichten durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können und es sich mithin um sogenannte virtuelle Dokumente im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ handelt.

4.4.2 Gemäss Art. 5 Abs. 2 BGÖ gelten als amtliche Dokumente auch so genannte virtuelle Dokumente, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können und zudem die Anforderungen gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. b und Bst. c BGÖ erfüllen.

Der Gesetzgeber hat mit Art. 5 Abs. 2 BGÖ Zugang auch zu jenen amtlichen Dokumenten gewähren wollen, die bereits latent vorhanden sind und die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können. Diese Regelung ist insbesondere im Zusammenhang mit elektronischen Datenbanken von Bedeutung. Der zur Beantwortung eines Gesuchs erstellte Auszug aus einer Datenbank ist kein vorhandenes Dokument, sondern muss von der Verwaltung erstellt werden. Dies muss auf einfache Weise möglich sein. Nach den Gesetzesmaterialien bezieht sich der unbestimmte Rechtsbegriff des einfachen elektronischen Vorgangs auf den Gebrauch durch einen durchschnittlichen Benutzer. Was unter einem einfachen elektronischen Vorgang zu verstehen ist, kann sich mithin mit der technologischen Entwicklung ändern. Erlaubt es das Informatiksystem nicht, einem Ersuchen um Zugang zu einem Dokument auf einfache Art und Weise Folge zu geben, weil beispielsweise aufwändige Datenbankabfragen programmiert werden müssten, liegt kein virtuelles Dokument vor (Botschaft Öffentlichkeitsgesetz, BBl 2003 1963, 1996).

Die Rechtsprechung geht auf der Grundlage der Gesetzesmaterialien davon aus, dass sich die Bestimmung von Art. 5 Abs. 2 BGÖ in erster Linie auf elektronische Datenbanken bezieht, in denen der angeforderte Auszug

aus einem Dokument zwar nicht existiert, die vorhandene Software jedoch darauf ausgerichtet ist, solche Auszüge in Form eines amtlichen Dokuments zu generieren. Dies muss nicht auf Knopfdruck möglich sein. Das Erstellen eines Dokuments im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ darf demnach durchaus mehrere Arbeitsschritte umfassen, solange ein gewöhnlicher Benutzer ohne spezielle Computerkenntnisse das gewünschte Dokument aus den vorhandenen Informationen erstellen kann. Als weiteres Element ist der zeitliche Aufwand zu berücksichtigen, der zur Erstellung eines Dokuments aus aufgezeichneten Informationen voraussichtlich aufgewendet werden müsste. Sind hierfür mehrere Arbeitstage erforderlich, kann – unter Vorbehalt der Umstände des Einzelfalls – grundsätzlich nicht mehr von einem einfachen elektronischen Vorgang ausgegangen werden (Urteile des BGer 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.5.2 und 1C_50/2015 vom 5. Dezember 2015 E. 7; Urteile des BVer A-741/2019 vom 16. März 2022 E. 8.3.1, A-7235/2015 vom 30. Juni 2016 E. 5.2 und A-931/2014 vom 9. Dezember 2014 E. 8.2 f., je mit Hinweisen).

4.4.3 Die Vorinstanz führt aus, die von der Beschwerdeführerin zur Einsicht verlangten Übersichten könnten nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden. Dabei handelt es sich um eine negative Tatsache. Hierfür den Beweis zu erbringen, ist naturgemäss schwierig. Im Folgenden ist daher zunächst auf die Beweisführungspflicht, die Beweislast und das Beweismass einzugehen.

Im ordentlichen Verwaltungsverfahren und damit auch im Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes gilt der Untersuchungsgrundsatz; die formelle Pflicht zur ordnungsgemässen Beweisführung obliegt – unter Beachtung der Mitwirkungspflichten der Parteien – der Behörde (Art. 12 und Art. 13 VwVG). Im Streitfall ist daher die Behörde zur formellen Beweisführung verpflichtet (Urteile des BGer 1C_406/2016 vom 15. Februar 2027 E. 3.3 und 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.5.2). Vom Untersuchungsgrundsatz ist die objektive Beweislast zu unterscheiden. Bleibt eine rechtserhebliche Tatsache trotz rechtskonform durchgeführtem Verfahren unbewiesen, trägt nach den üblichen Beweislastregeln (vgl. Art. 8 ZGB), die auch im öffentlichen Recht analog gelten, die Person die Folgen, die Rechte aus der behaupteten, aber unbewiesenen Tatsache ableitet (Urteil des BGer 1C_182/2019 vom 17. August 2020 E. 4.1 unter Verweis u.a. auf BGE 144 II 332 E. 4.1.3). Schliesslich kommt im Verwaltungsverfahren der Grundsatz der freien Beweiswürdigung zur Anwendung (vgl. vorstehend E. 2). Es gilt grundsätzlich das Regelbeweismass der vollen Überzeugung und ein Beweis mithin als erbracht, wenn die Behörde oder das Gericht

nach objektiven Gesichtspunkten von der Richtigkeit einer Sachbehauptung überzeugt ist (BGE 148 III 134 E. 3.4.1). Die Beweisführungspflicht kann auch negative Tatsachen betreffen, also das Nichtvorhandensein eines strittigen Sachumstands. Dies führt nicht zu einer Umkehr der Beweislast, hat jedoch Beweiserleichterungen zur Folge, jedenfalls soweit negative Tatsachen nicht durch positive Sachumstände beziehungsweise mittels Indizien bewiesen werden können (vgl. Urteile des BGer 1C_514/2023 vom 4. März 2024 E. 4.2 und 4A_550/2018 vom 29. Mai 2019 E. 4.2). Es genügt unter entsprechenden Umständen, wenn die Behörde die überwiegende Wahrscheinlichkeit des zu beweisenden Umstands aufzeigt. Zudem trifft die Gegenseite nach Treu und Glauben eine verstärkte Mitwirkungspflicht (BGE 139 II 451 E. 2.4 und Urteil des BGer 1C_182/2019 vom 17. August 2020 E. 4.1 und 4.3, je mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; vgl. auch Urteil des BGer 1C_514/2023 vom 4. März 2024 E. 4.2).

Die Beschwerdeführerin verlangt Zugang zu einer Übersicht über alle auf der Grundlage von Infostar bereits erstellten beziehungsweise beim Informatikcenter angeforderten Listen und Statistiken. Zudem begehrt sie Zugang zu einer Übersicht über alle im Rahmen des Projekts Infostar NG erstellten Dokumente an. Gemäss den Ausführungen der Vorinstanz besteht keine Möglichkeit, in der elektronischen Geschäftsablage Acta-Nova (anhand etwa von Schlagwörtern) zielgerichtet nach bestimmten Listen, Statistiken und Dokumenten zu suchen, die auf der Grundlage einer bestimmten Datenbank oder im Zusammenhang mit einem bestimmten Projekt erstellt worden sind. Das erscheint nachvollziehbar. Im Allgemeinen wird ein Dokument ohne Angaben dazu elektronisch abgelegt werden, gestützt auf welche Grundlagen es erstellt worden ist, es sei denn, die Herkunft der im Dokument enthaltenen Angaben ergebe sich bereits aus der Bezeichnung eines Dokuments oder aus den zugewiesenen beziehungsweise erledigten Aufträgen. Eine entsprechende Suche anhand von Schlagwörtern wird daher nicht ohne Weiteres zu einer Übersicht über besagte Dokumente führen. Dasselbe gilt für das Durchsuchen von E-Mails ebenfalls anhand bestimmter Schlagwörter. In beiden Fällen müssten allfällige Treffer manuell durch Mitarbeitende der Vorinstanz auf ihren Bezug zum Zugangsgesuch der Beschwerdeführerin überprüft werden. Das Bundesverwaltungsgericht sieht es daher als zumindest überwiegend wahrscheinlich an, dass die Übersichten nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können. Die Beschwerde ist daher insoweit abzuweisen.

5.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz in ihrer Verfügung kurz die wesentlichen Argumente genannt hat, von denen sie sich hat leiten lassen. Damit ist sie ihrer Begründungspflicht hinreichend nachgekommen. Zudem handelt es sich bei der Frist gemäss Art. 15 Abs. 3 BGÖ um eine Ordnungsfrist, die nicht mit Verwirkungsfolgen verbunden ist. Selbst wenn die Behörde die Frist vorliegend nicht eingehalten haben sollte, war sie nicht verpflichtet, in jedem Fall der Empfehlung des EDÖB zu folgen. Schliesslich erscheint es zumindest als überwiegend wahrscheinlich und damit als dargetan, dass die streitbetroffenen Übersichten über bestimmte Listen, Statistiken und Dokumente nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

6.

Es bleibt, über die Kosten- und Entschädigungsfolgen für das vorliegende Beschwerdeverfahren zu entscheiden.

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Kosten für das Beschwerdeverfahren in der Regel der unterliegenden Partei. Ausnahmsweise können die Kosten erlassen werden (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Kosten für das vorliegende Beschwerdeverfahren sind auf Fr. 1'000.– festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und der unterliegenden Beschwerdeführerin zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aufzuerlegen. Der Betrag wird dem von der Beschwerdeführerin in der Höhe von Fr. 1'000.– geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

Die unterliegende Beschwerdeführerin und die Vorinstanz haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 ff. VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Der Beschwerdeführerin werden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'000.– zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils auferlegt. Der Betrag wird dem von der Beschwerdeführerin in der Höhe von Fr. 1'000.– geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz, das Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD und den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Alexander Misic

Benjamin Strässle

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- das Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD (Gerichtsurkunde)
- den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB