



Bern, 5. August 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 6. Januar 2022 beim Schweizerischen Bundesarchiv BAR um Einsicht in folgende Dossiers ersucht:
 - Dossier E4300C-02#2019/426#27*: Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29.9.1952 (BüG) und Revisionen (217.1/2011/00284) (Dossier);
 - Dossier E4311-06#2019/473#28*: Bürgerrechtsgesetz: Allgemeines (315/2005/00754) (Dossier);
 - Dossier E4311-06#2019/484#54*: Bürgerrechtsgesetz: Verordnung (315/2005/00755) (Dossier) und
 - Dossier E4311-06#2019/484#55*: Totalrevision Bürgerrechtsgesetz (315/2010/00289) (Dossier).
2. Am 12. Januar 2022 leitete das BAR das Zugangsgesuch für die Bearbeitung zuständigkeitshalber an das Staatssekretariat für Migration SEM weiter.
3. Am 11. Februar 2022 nahm das SEM Stellung und teilte der Antragstellerin mit, es habe die gewünschten Dokumente vom BAR als Digitalisat erhalten und dabei festgestellt, dass es sich um über 300 Dokumente handle. Die Prüfung und Vorbereitung von über 300 mehrseitigen Dokumenten hätte für das SEM einen Aufwand von mindestens 600 Arbeitsstunden zur Folge. Gemäss Art. 17 Abs. 1 BGÖ werde für den Zugang zu amtlichen Dokumenten in der Regel eine Gebühr erhoben. Der anfallende Aufwand würde gemäss Anhang 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) mit CHF 100.00 pro Arbeitsstunde in Rechnung gestellt, was vorliegend eine Gebühr von mindestens CHF 60'000.00



zur Folge hätte. Gestützt auf Art. 16 Abs. 2 VBGÖ werde die Antragstellerin ersucht, innert 10 Tagen zu bestätigen, dass Sie am Gesuch festhalten wolle; andernfalls gelte das Gesuch als zurückgezogen.

4. Mit E-Mail vom 20. Februar 2022 bestätigte die Antragstellerin, dass sie weiterhin an ihrem Gesuch festhalte, jedoch einen Antrag auf Gebührenverzicht stelle. Die Erhebung einer Gebühr in dieser Höhe stelle eine unrechtmässige Verweigerung des Zugangs zu den angeforderten amtlichen Dokumenten dar. Für den Fall, dass das SEM dem Gebührenverzicht nicht zustimmen sollte, kündigte sie die Einreichung eines Schlichtungsantrags an. Ergänzend fügte die Antragstellerin an, das SEM könne ihr eine Auflistung der vorhandenen Dokumente zukommen lassen, damit sie das Zugangsgesuch einschränken könne.
5. Mit E-Mail vom 21. Februar 2022 wies das SEM die Antragstellerin darauf hin, dass ihre Zugangsgesuche betreffend Einsichtnahme in Unterlagen zum Bürgerrechtsgesetz nicht mehr beantwortet würden, da "[...] diese die Schwelle zur Rechtsmissbräuchlichkeit überschritten haben."
6. Am 12. März 2022 reichte die Antragstellerin einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein und wiederholte darin im Wesentlichen die Vorbringen gemäss E-Mail vom 20. Februar 2022.
7. Mit Schreiben vom 14. März 2022 bestätigte der Beauftragte gegenüber der Antragstellerin den Eingang des Schlichtungsantrags.
8. Am 17. März 2022 forderte der Beauftragte das SEM dazu auf, eine Kopie des Zugangsgesuchs, die Stellungnahmen des SEM an die Antragstellerin, allfällige weitere Korrespondenz im Zusammenhang mit dem Zugangsgesuch sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme zur Höhe des in Aussicht gestellten Gebührenbetrags einzureichen.
9. Am 18. März 2022 reichte das SEM dem Beauftragten insb. die E-Mail des BAR betreffend die Weiterleitung des Zugangsgesuchs an das SEM vom 12. Januar 2022, die Stellungnahme des SEM vom 11. Februar 2022, die Antwort der Antragstellerin vom 20. Februar 2022, die abschliessende Rückmeldung des SEM vom 21. Februar 2022 sowie eine ergänzende Stellungnahme ein.
10. Am 5. Juli 2022 forderte der Beauftragte das SEM auf, die vom Zugangsgesuch betroffenen Dokumente einzureichen.
11. Am 13. Juli 2022 reichte das SEM dem Beauftragten die betroffenen Dokumente ein.
12. 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

13. Das Öffentlichkeitsgesetz und die Öffentlichkeitsverordnung enthalten keine Bestimmungen über Streitigkeiten bezüglich Gebühren im Stadium der Gesuchsbeurteilung (d.h. im Zusammenhang mit der Information über die voraussichtlichen Gebührenhöhe gemäss Art. 16 Abs. 2 VBGÖ). In diesem Verfahrensstadium kann grundsätzlich kein Schlichtungsantrag eingereicht werden, weil die Behörde das Zugangsgesuch noch nicht materiell beurteilt hat. Ausnahmsweise ist ein Schlichtungsantrag zu diesem Zeitpunkt aber zulässig, nämlich wenn der angekündigte Gebührenbetrag derart exzessiv ist, dass er eine abschreckende Wirkung auf die Aufrechterhaltung des Gesuchs hat und somit einer materiellen Zugangsbeschränkung bzw. -verweigerung gleichkommt.¹
14. Die Antragstellerin reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim BAR ein, welches dieses zuständigkeithalber an das SEM weiterleitete. In der Folge informierte das SEM die Antragstellerin gemäss Art. 16 Abs. 2 VBGÖ über die zu erwartende Gebühr für die Bearbeitung und

¹ Bundesamt für Justiz und Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 7. August 2013, Ziff. 8.2.7; AMMANN/LANG, in: Passadelis, Rosenthal, Thür [Hrsg.], Datenschutzrecht, Handbücher für die Anwaltspraxis, Basel 2015, Rz 25.135; EDÖB Empfehlung vom 4. Dezember 2012: EFK / Bericht Elektronische Kriegsführung, Ziff. II. 10 ff.

Prüfung des Zugangsgesuchs in Höhe von mindestens CHF 60'000.00, woraufhin die Antragstellerin an ihrem Zugangsgesuch festhielt, und gleichzeitig jedoch die Einreichung eines Schlichtungsantrags ankündigte. Der vom SEM in Aussicht gestellte Gebührenbetrag hat bereits aufgrund seiner effektiven Höhe eine abschreckende Wirkung. Damit kann die veranschlagte Gebühr von CHF 60'000.00 einer materiellen Zugangsverweigerung gleichkommen, weswegen die Antragstellerin zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt ist resp. auf den Schlichtungsantrag eingetreten wird. 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).

15. 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

16. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuchs durch die Behörde. Er prüft in jenen Bereichen, in denen das Öffentlichkeitsgesetz der Behörde bei der Bearbeitung eines Zugangsgesuches einen gewissen Ermessensspielraum verleiht (z.B. Art der Einsichtnahme in amtliche Dokumente), ob die von der Behörde gewählte Lösung auf die Umstände des jeweiligen Falls abgestimmt und angemessen ist. Dabei kann der Beauftragte entsprechende Vorschläge im Rahmen des Schlichtungsverfahrens machen (Art. 12 Abs. 2 VBGÖ) oder gegebenenfalls eine entsprechende Empfehlung erlassen (Art. 14 BGÖ).³
17. Das vorliegend zu beurteilende Zugangsgesuch richtet sich auf im Bundesarchiv archivierte Unterlagen des SEM, welche nach Angaben des BAR einer Schutzfrist von 30 Jahren nach Art. 9 des Bundesgesetzes über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA; SR 152.1) unterstehen. Folglich stellt sich vorab die Frage, ob das Öffentlichkeitsgesetz für den Zugang zu archivierten amtlichen Dokumenten während laufender Schutzfrist gemäss Archivierungsgesetz anwendbar ist.
18. Der Gesetzgeber hat sich nicht ausdrücklich zum Umgang mit amtlichen Dokumenten im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes nach dem Zeitpunkt ihrer Archivierung geäußert, weswegen sowohl für die materielle wie auch für die formelle Koordination von Archivierungs- und Öffentlichkeitsgesetz keine verbindlichen Vorgaben existieren. Der in der allgemeinen Koordinationsbestimmung von Art. 4 BGÖ festgehaltene Vorbehalt von Spezialbestimmungen soll das Verhältnis zwischen dem Öffentlichkeitsgesetz des Bundes und denjenigen Bestimmungen des Bundesrechts klären, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder die für den Zugang zu amtlichen Dokumenten eine abweichende Regelung vorsehen.⁴ Aus den Bestimmungen des Archivierungsgesetzes und insbesondere unter Beachtung des mit der Einführung des Öffentlichkeitsgesetzes einhergehenden Paradigmenwechsels ergeben sich nach Ansicht des Beauftragten keine Anhaltspunkte, dass diese Bestimmungen – soweit sie die Einsichtnahme in Archivgut während der Schutzfrist betreffen – Vorbehalte i.S.v. Art. 4 BGÖ darstellen. Schliesslich finden sich weder im Öffentlichkeitsgesetz noch in den Materialien Hinweise, wonach die Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes auf archivierte, unter Schutzfrist stehende amtliche Dokumente eingeschränkt ist. Folglich ist ein gesetzgeberischer Wille, den Zugang zu vormals grundsätzlich zugänglichen amtlichen Dokumenten infolge Archivierung einzuschränken, nicht ersichtlich.
19. Im Ergebnis ist das Öffentlichkeitsgesetz nach Ansicht des Beauftragten auf archivierte und unter Schutzfrist stehende amtliche Dokumente anwendbar. Infolgedessen hat der Beauftragte im

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

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

⁴ COTTIER, Handkommentar BGÖ, Art. 4 Rz. 3.

Rahmen des Schlichtungsverfahrens nach dem Öffentlichkeitsgesetz – im Anwendungs- resp. Geltungsbereich des BGÖ – nur, aber immerhin die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuchs zu archivierten und unter Schutzfrist stehenden amtlichen Dokumenten durch die Behörde (Art. 12 Abs. 1 VBGÖ) aufgrund und gestützt auf die Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes zu beurteilen.

20. Die Antragstellerin verlangt Zugang zu Dokumenten in vier beim BAR archivierte Dossiers im Zusammenhang mit dem Bürgerrechtsgesetz (vgl. Ziffer 1). Gemäss Aussagen des SEM handelt es sich dabei um mehr als 300 mehrseitige Dokumente, wofür es der Antragstellerin für die Bearbeitung und Prüfung des Zugangsgesuchs eine zu erwartende Gebühr in Höhe von mindestens CHF 60'000.00 in Aussicht stellt. Angesichts dieser grossen Dokumentenmenge gilt es, zum einen die Gebührenkomponente und zum anderen die Anforderungen an die inhaltliche Bestimmtheit eines Zugangsgesuchs zu beachten.
21. Für den Zugang zu amtlichen Dokumenten wird in der Regel eine Gebühr erhoben (Art. 17 Abs. 1 BGÖ). Keine Gebühren werden u.a. erhoben, wenn die Bearbeitung eines Gesuchs einen geringen Aufwand erfordert (Art. 17 Abs. 2 Bst. a BGÖ). Der Bundesrat hat den Gebühregrundsatz nach Art. 17 BGÖ in den Art. 14 ff. VBGÖ sowie im Anhang 1 zur VBGÖ konkretisiert. Soweit die Verordnung keine besondere Regelung enthält, gelten gemäss Art. 14 VBGÖ die Bestimmungen der Allgemeinen Gebührenverordnung (AllgGebV; SR 172.041.1). Der Stundenansatz für die Prüfung und Vorbereitung von amtlichen Dokumenten beträgt grundsätzlich CHF 100.00 (Ziffer 2 von Anhang 1 der VBGÖ i.V.m. Art. 16 Abs. 1 VBGÖ). Gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. a AllgGebV kann aber auf eine Gebührenerhebung für eine Dienstleitung verzichtet werden, wenn an ihr ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Ein Anspruch auf einen kostenlosen Zugang zu amtlichen Dokumenten besteht indes nicht.⁵
22. Das SEM gibt in seiner ergänzenden Stellungnahme vom 18. März 2022 an, dass es im Sinne einer groben Aufwandschätzung für Prüfung und Vorbereitung von zwei Stunden Aufwand pro Dokument ausgegangen sei. Bei über 300 Dokumenten führe dies im Ergebnis zum erwähnten Arbeitsaufwand von 600 Arbeitsstunden und damit zur in Aussicht gestellten Gebühr von CHF 60'000.00. Das SEM macht einen Arbeitsaufwand von 600 Stunden geltend, ohne diesen bis anhin näher darzulegen. Insbesondere ist nach Ansicht des Beauftragten nicht ersichtlich, für welche Aufwände konkret Kosten auferlegt werden sollen. Infolgedessen ist trotz des erheblichen Umfangs der verlangten Dokumente nicht hinreichend dargetan, dass die Gebühr in der geltend gemachten Höhe mit dem anfallenden und notwendigen Arbeitsaufwand begründet resp. gerechtfertigt werden kann. Schliesslich ist nicht ausgeschlossen, dass sich unter den in den Dossiers befindlichen Dokumenten auch Dokumente befinden, welche der Antragstellerin bereits im Rahmen eines ihrer zahlreichen vorangegangenen Zugangsgesuche zugänglich gemacht oder öffentlich publiziert wurden; in diesen Fällen dürfte nur noch von einem unwesentlichen Arbeitsaufwand auszugehen sein. Im Ergebnis sind die angekündigten Gebühren nach Ansicht des Beauftragten unverhältnismässig und kommen im Ergebnis einer Zugangsbeschränkung bzw. -verweigerung gleich.
23. Der vom SEM in Aussicht gestellte Gebührenbetrag gründet nach seinen Angaben auf dem erheblichen Umfang der von der Antragstellerin verlangten Dokumente. Angesichts der grossen Dokumentenmenge scheint vorliegend fraglich, ob das Zugangsgesuch nicht zu umfangreich resp. zu unspezifisch ist.
24. 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.⁶ Die Behörde kann von einer antragstellenden Person einerseits verlangen, dass diese ihr Zugangsgesuch präzisiert (Art. 7 Abs. 3 VBGÖ). Andererseits ist die Behörde jedoch auch verpflichtet, ihr Auskunft über die verfügbaren amtlichen Dokumente zu geben und sie bei ihrem Vorgehen zu unterstützen (Art. 3

⁵ Urteil des BGer 1C_550/2013 vom 19. November 2013 E. 3.1.

⁶ EDÖB Empfehlung vom 28. Juli 2008: EDA / Projektunterlagen DEZA Ziff. II. B. 1.5; BHEND/SCHNEIDER, in: Maurer-Lambrou/Blechts (Hrsg.), Basler Kommentar zum Öffentlichkeitsgesetz (zit. BSK BGÖ), 3. Aufl., Basel 2014, Art. 10 BGÖ Rz. 39 f.

Abs. 1 VBGÖ). Dies geht – insbesondere bei derart umfangreichen Dossiers – so weit, dass die Behörde der gesuchstellenden Person beispielsweise einen Auszug aus ihrem Dokumentenmanagementsystem oder – sofern kein solches vorhanden – eine Liste mit den vorhandenen Dokumenten zukommen lassen muss.⁷ Dies gibt der gesuchstellenden Person die Möglichkeit, ihr Gesuch zu präzisieren und dessen Ausmass besser einschätzen zu können. Macht die gesuchstellende Person nicht innert 10 Tagen die für die Identifizierung der verlangten Dokumente zusätzlich erforderlichen Angaben, so gilt das Gesuch als zurückgezogen (Art. 7 Abs. 4 VBGÖ). Aufwändigen Gesuchen ist sodann im Rahmen der Gebührenerhebung nach Aufwand angemessen Rechnung zu tragen.⁸

25. Die Antragstellerin gibt in ihrer E-Mail vom 20. Februar 2022 gegenüber dem SEM unter anderem an, das SEM könne ihr eine Auflistung der vorhandenen Dokumente zukommen lassen, damit sie das Zugangsgesuch einschränken könne. Im Schlichtungsantrag beantragt sie beim Beauftragten ebenfalls die Zustellung einer derartigen Auflistung, "[...] damit ich [...] in der Lage bin, mein BGÖ-Gesuch einzuschränken."
26. Das SEM erwägt in der Stellungnahme vom 18. März 2022 an den Beauftragten, dass die Antragstellerin gemäss E-Mail vom 12. Januar 2022 "[...] auf Aufforderung des BAR nicht gewillt war, ihr umfangreiches Gesuch einzugrenzen." Dem ist entgegenzuhalten, dass das BAR – soweit für den Beauftragten ersichtlich – in der betreffenden E-Mail an das SEM lediglich angibt, dass die Antragstellerin auf die Aufforderung, den Zweck der Einsichtnahme zu präzisieren, nicht reagierte. Allerdings muss ein Zugangsgesuch nach dem Öffentlichkeitsgesetz gemäss Art. 7 Abs. 1 VBGÖ nicht begründet werden, weshalb – zumindest im Stadium des Zugangs- resp. Schlichtungsverfahrens – auch auf die Angabe des Zwecks der Einsichtnahme verzichtet werden kann. Dementsprechend kann im Verhalten der Antragstellerin keine Weigerung erblickt werden, den Gesuchsgegenstand einzuschränken. Anderweitige Hinweise, wonach die Antragstellerin nicht bereit wäre, ihr Zugangsgesuch einzugrenzen, werden vom SEM nicht vorgebracht und sind auch nicht ersichtlich. Die Antragstellerin hat zweifellos ein umfangreiches Zugangsgesuch gestellt, das eine aufwändige Bearbeitung erfordert. Auch wenn umfangreiche Zugangsgesuche nicht per se unzulässig sind, ist nach der Rechtsprechung in solchen Fällen angezeigt, dass die Behörde den Gesuchsteller frühzeitig auffordert, sein Begehren zu präzisieren (Art. 7 Abs. 3 VBGÖ) und - soweit erforderlich - hierbei Unterstützung leistet (vgl. Art. 3 Abs. 1 VBGÖ).⁹ Jedenfalls darf vorliegend der erhebliche Umfang der von der Antragstellerin verlangten Dokumente nicht ausser Acht gelassen werden und *von der Antragstellerin ist zu verlangen, dass diese ihr Zugangsgesuch – wie gegenüber dem SEM und dem Beauftragten in Aussicht gestellt – im Sinne einer Einschränkung und mit Blick auf mögliche Gebühren sodann auch tatsächlich präzisiert.*
In Anbetracht des Ausgeführten und aufgrund der Umstände des vorliegenden Falles erachtet der Beauftragte folgenden Vorschlag für das weitere Vorgehen als verhältnismässig (vgl. Art. 12 Abs. 2 VBGÖ): Das SEM stellt der Antragstellerin unter Beachtung der Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes eine Auflistung der Inhalte der mit dem Zugangsgesuch verlangten Dossiers zu und fordert sie auf, ihr Zugangsgesuch innert 10 Tagen zu präzisieren.
27. Schliesslich ist auf das Vorbringen des SEM, wonach das Vorgehen und Verhalten der Antragstellerin als rechtsmissbräuchlich zu beurteilen sei, einzugehen. In seiner Stellungnahme vom 18. März 2022 verweist das SEM auf seine allgemeine Stellungnahme vom 1. März 2022, worin es sich in genereller Weise zu den Zugangsbegehren der Antragstellerin äussert. So habe allein das SEM seit Dezember 2020 neun Zugangsgesuche betreffend das Bürgerrechtsgesetz erhalten, deren Bearbeitung deutlich über 100 Arbeitsstunden in Anspruch genommen hätte. Gleichzeitig habe die Antragstellerin laufend weitere Gesuche zur inhaltlich stets gleichen Thematik bei verschiedenen Verwaltungseinheiten eingereicht. Die Bestrebungen der Verwaltung, die meist sehr umfangreichen Gesuche einzugrenzen, habe die Antragstellerin dahingehend unterlaufen, dass sie die gewünschten Informationen mittels mehrerer Anfragen häppchenweise herausverlangt oder dann eine andere Verwaltungseinheit mit ihren Anliegen bemüht habe. Das SEM erwägt

⁷ BGE 142 II 324 E. 3.5; EDÖB Empfehlung vom 3. April 2009: ESTV / Cockpits und Amtsreportings Ziff. 9; HÄNER, in Handkommentar BGÖ, Art. 10 Rz. 34.

⁸ Vgl. Urteil des BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.4.

⁹ BGE 142 II 324 E. 3.5.

in seiner Stellungnahme weiter, rechtsmissbräuchliches Verhalten liege insbesondere dann vor, wenn Behörden oder Private ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verwirklichung von Interessen verwenden, die dieses Rechtsinstitut nicht schützen will. Auch wenn das Öffentlichkeitsgesetz von der gesuchstellenden Person explizit keinen Interessennachweis an den verlangten Informationen verlange, könne das SEM die rein privaten Interessen der Gesuchstellerin nicht länger höher gewichten als das öffentliche Interesse an einer effizienten und ressourcenorientierten Verwaltungshandlung sowie der zielgerichteten Verwendung von Steuergeldern. Insgesamt seien das Vorgehen und die Begehren der Antragstellerin inzwischen eindeutig als schikanös und rechtsmissbräuchlich zu werten.

28. Weder das Öffentlichkeitsgesetz noch die Öffentlichkeitsverordnung regeln den Fall missbräuchlicher Gesuche ausdrücklich, da diesem – so hält es die Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz fest – "[...] unter Anwendung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes, wonach der offensichtliche Missbrauch eines Rechtes keinen Schutz findet, begegnet werden kann. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann deshalb ausnahmsweise verweigert werden, wenn zum Beispiel der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin willentlich das Funktionieren einer Behörde zu stören beabsichtigt oder wenn er oder sie zum wiederholten Mal und in systematischer Weise bei der Behörde Zugang zu einem Dokument verlangt, zu welchem ihm oder ihr – auf Grund dieses Gesetzes oder auf anderem Wege – bereits Zugang gewährt wurde. [...] Wichtig ist klarzustellen, dass die bloss wiederholte Gesuchseinreichung nicht an sich missbräuchlich ist. Wenn die Bearbeitung eines einzelnen Gesuches mehr als bloss einen geringfügigen Aufwand verursacht, sieht das Gesetz die Möglichkeit einer Gebührenerhebung [...]"¹⁰ vor. Soweit für den Beauftragten ersichtlich, wurde die Frage der Missbräuchlichkeit von Zugangsgesuchen bis anhin gerichtlich noch nicht beurteilt.
29. Der Beauftragte bestreitet nicht, dass mit der Bearbeitung der von der Antragstellerin in der Vergangenheit und bei verschiedenen Behörden eingereichten zahlreichen Zugangsgesuche ein grosser Aufwand verbunden ist. Er weist aber darauf hin, dass gemäss Botschaft die Einreichung einer Vielzahl von Gesuchen nicht per se rechtsmissbräuchlich ist. In Anbetracht der Ausführungen in der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz ist nach Auffassung des Beauftragten Rechtsmissbrauch zwar nicht ausgeschlossen, aber jedenfalls nicht leichthin anzunehmen. Soweit das SEM das Vorgehen und Verhalten der Antragstellerin *vorliegend* als missbräuchlich beurteilt, wird dieses Vorbringen vom SEM nach Ansicht des Beauftragten bis anhin nicht hinreichend begründet. Abschliessend ist anzumerken, dass es dem SEM unbenommen ist, im Rahmen des allenfalls auf die Empfehlung folgenden Verfügungsverfahrens die Rechtsmissbräuchlichkeit des Zugangsbegehrens der Antragstellerin mit der erforderlichen Begründungsdichte darzulegen.
30. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis: Die vom SEM in Aussicht gestellten Gebühren in Höhe von CHF 60'000.00 für die Prüfung und Vorbereitung von amtlichen Dokumenten sind nach Ansicht des Beauftragten unverhältnismässig und kommen im Ergebnis einer Zugangsbeschränkung bzw. -verweigerung gleich. Unter Berücksichtigung der Umstände des vorliegenden Falles und insbesondere aufgrund des erheblichen Umfangs der verlangten Dokumente erachtet es der Beauftragte als angemessen (vgl. Art. 12 Abs. 2 VBGÖ), dass das SEM der Antragstellerin unter Beachtung der Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes eine Auflistung der Inhalte der mit dem Zugangsgesuch verlangten Dossiers zustellt und sie auffordert, ihr Zugangsgesuch innert 10 Tagen zu präzisieren.*

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

31. Das Staatssekretariat für Migration stellt der Antragstellerin unter Beachtung der Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes eine Auflistung der Inhalte der mit dem Zugangsgesuch verlangten Dossiers zu und fordert sie auf, ihr Zugangsgesuch innert 10 Tagen zu präzisieren.

¹⁰ BBl 2003 2017.

32. 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).
33. Das Staatssekretariat für Migration erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
34. 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).
35. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragstellerin anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
36. 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