



Bern, 22. Oktober 2020

**Empfehlung
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes**

im Schlichtungsverfahren zwischen

**X
(Antragsteller)**

und

Bundesamt für Strassen ASTRA

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Antragsteller (Privatperson) hat am 14. August 2020 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Bundesamt für Strassen (ASTRA) um Zugang zum «Bearbeitungsreglement Informationssystem Verkehrszulassung (IVZ)» ersucht.
2. Am 3. September 2020 nahm das ASTRA Stellung und teilte dem Antragsteller mit, dass das Dokument in Bearbeitung und nicht publiziert sei.
3. Nachdem sich der Antragsteller über das voraussichtliche Vorliegen der definitiven Fassung des Reglements erkundigt hatte und das ASTRA hierauf nicht geantwortet hatte, bat der Antragsteller am 4. September 2020 diese Behörde, ihm «das aktuell noch gültige, noch nicht überarbeitete Dokument elektronisch zuzustellen».
4. Am 11. September 2020 nahm das ASTRA wiederum Stellung und teilte dem Antragsteller mit, dass Dokumente, welche in Bearbeitung sind, grundsätzlich nicht herausgegeben werden können.
5. Am 30. September 2020 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Darin bezieht er sich auf Art. 3 Abs. 5 der Verordnung über das Informationssystem Verkehrszulassung (IVZV; SR 741.58), wonach das ASTRA ein Bearbeitungsreglement zu erlassen hat, welches insbesondere die technischen Schnittstellen und die Verfahren zum Datenabgleich definiert. Auf dieser Grundlage äusserte der Antragsteller Bedenken, ob überhaupt ein gültiges Reglement existiert. Daher ersuchte er den Beauftragten um Intervention, um festzustellen, «ob ein Bearbeitungsreglement gemäss Verordnung existiert, und [um] zu überprüfen, ob die gemachten Aussagen (insb. betreffend Protokollierung) wahrheitsgemäss waren».
6. Mit E-Mail vom 1. Oktober 2020 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags das ASTRA dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
7. Am 9. Oktober 2020 reichte das ASTRA eine Entwurfsversion des Bearbeitungsreglements



"Informationssystem Verkehrszulassung IVZ, Version 0.94, Stand 9.10.2020" und eine Stellungnahme ein. Darin führte die Behörde aus, dass «Zum Zeitpunkt der Einführung von IVZ [...] das Bearbeitungsreglement in einer ersten Bearbeitungsversion erstellt, jedoch aus verschiedenen Gründen (unter anderem durch eine Reorganisation im ASTRA und durch längere Ausfälle bei Teammitgliedern IVZ) nicht vervollständigt und damit nicht fertiggestellt [wurde]. Der heutige Stand des Bearbeitungsreglements IVZ ist kurz vor der Fertigstellung und könnte dem Gesuchsteller nach den internen Prüfungen im ASTRA Anfang 2021 bereitgestellt werden.» Auf Seite 2 des eingereichten Entwurfes ist in einer Tabelle der Verlauf von 13 Bearbeitungsversionen dokumentiert. Bei jeder Version ist das Datum, eine kurze Beschreibung der erfolgten Tätigkeit sowie die für die betreffende Version zuständige Person aufgeführt. Die erste Version (0.1.) wurde am 17.1.2018 erstellt. Bei allen zu den verschiedenen Versionen aufgeführten Personen handelt es sich um Mitarbeitende des ASTRA.

8. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und des ASTRA 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

9. Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim ASTRA ein. Dieses verweigerte den Zugang zum verlangten Dokument. 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).
10. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.¹ Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

B. Materielle Erwägungen

11. 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.
12. Der Antragsteller verlangte Zugang zum Bearbeitungsreglement IVZ, welches in Art. 5 Abs. 3 IVZ erwähnt wird. Das ASTRA teilte ihm mit, dass sich das Reglement im Entwurfsstadium befinde und entsprechend nicht fertig gestellt worden sei. Vorliegend ist somit strittig, ob es sich beim vorliegenden Dokument um ein fertig gestelltes und damit um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 3 BGÖ handel.
13. Gemäss Art. 1 Abs. 2 VBGÖ gilt ein Dokument dann als fertig gestellt, wenn es von der Behörde, die es erstellt hat, unterzeichnet ist (Bst. a) oder von der erstellenden Person dem Adressaten definitiv übergeben wurde, namentlich zur Kenntnis- oder Stellungnahme oder als

¹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.



Entscheidgrundlage (Bst. b). So sind die Unterzeichnung oder die Genehmigung eines Dokuments zwar gewichtige Hinweise darauf, dass ein Dokument fertig gestellt ist. Entscheidend ist jedoch vor allem, ob Anhaltspunkte für die Fertigstellung des Dokuments bestehen.² Wesentliches Kriterium ist demnach, ob ein Dokument in seiner Endfassung vorliegt, d.h. definitiven Charakter aufweist. Entscheidend für die Qualifikation als fertig gestelltes Dokument ist nicht seine inhaltliche Vollständigkeit, sondern ob es sich um ein in sich selber abgeschlossenes und nicht mehr in Bearbeitung stehendes Dokument handelt.³

14. Für die Frage, wann ein Dokument als fertig gestellt betrachtet werden kann, verweist der Beauftragte zudem auf das auf seiner Website publizierte, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz BJ erarbeitete Dokument "Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellten Fragen vom 7. August 2013". Dort wird unter Ziffer 4.1.1. Folgendes festgehalten:

«Ebenso ist ein Dokument als fertig gestellt zu betrachten, das einer bestimmten Person, Stelle oder Behörde definitiv übergeben wurde. Dies ist dann der Fall, wenn die Zustellung des Dokuments zur Kenntnis- oder Stellungnahme, als Entscheidungsgrundlage oder im Hinblick auf eine sonstige weitere Verwendung erfolgte (Art. 1 VBGÖ). Als Beispiel dafür ist namentlich der vom federführenden Amt dem Departement zugestellte Entwurf eines Bundesratsantrags zu nennen. Der Austausch eines Dokuments innerhalb eines Teams oder zwischen Mitarbeitenden und Vorgesetzten zwecks Korrektur, Ergänzung oder Finalisierung gilt nicht als Übergabe an eine Adressatin oder einen Adressaten. "Definitiv" ist die Übergabe dann, wenn es danach weitestgehend an der Empfängerin oder am Empfänger liegt, wie sie mit dem Dokument weiter verfahren will.»
15. Der Grund für den Ausschluss von Dokumenten mit provisorischem Charakter gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGG liegt darin, dass die Verwaltung ihren Handlungsspielraum bewahren und ihre Projekte mit der nötigen Freiheit entwickeln können muss, um sich möglichst ungestört und ohne Druckversuche von aussen eine Meinung zu bilden. Kann die freie Meinungs- und Willensbildung durch eine Publikation eines Dokumentes nicht oder nicht mehr beeinflusst werden, so spricht dies umgekehrt für die Annahme eines fertig gestellten Dokuments.⁴
16. Im vorliegenden Fall handelt es sich bei der vom ASTRA zugestellten Version 0.94 klar um einen Entwurf. Daraus ist ebenfalls ersichtlich, dass das Dokument seit der ersten Version mehrmals und regelmässig überarbeitet wurde und dass es sich noch in Bearbeitung befindet (die mit einer «1» bezeichnete finale Version liegt noch nicht vor). Der Entwurf wurde nur ASTRA-intern zur Revision und Ergänzung ausgetauscht und wurde bis jetzt nicht unterzeichnet. Eine Genehmigung durch den Projektauftraggeber ist gemäss Dokument (S. 1) vorgesehen, wurde aber noch nicht erteilt. Weiter ist nicht davon auszugehen, dass diese Version für eine bestimmte Adressatin oder einen Adressaten gedacht ist, welche sie bereits als Entscheidungsgrundlage verwenden würde.
17. Es sind also verschiedene Anhaltspunkte vorhanden, welche dem Dokument einen vorläufigen Charakter zuweisen, d.h. dass nach der Vorstellung des Verfassers das Dokument noch einer weiteren Bearbeitung bedarf und daher noch nicht als endgültig verstanden werden darf.⁵
18. Der Beauftragte gelangt somit zum Schluss, dass die Entwurfsversion 0.94 des Bearbeitungsreglements IVZ, Stand 9.10.2020, als nicht fertig gestellt zu gelten hat, da es sich

² BBI 2003 1998; BVGE 2011/53 E. 8.3.2.

³ BVGE 2011/52 E. 5.1.2.

⁴ BBI 2003 1997; BVGE 2011/52 E. 5.1.3.

⁵ Vgl. dazu SCHOCH, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2009, § 2 RZ 46 f.



um ein in Bearbeitung stehendes Dokument handelt. Demnach liegt kein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ vor, weshalb der Zugang nicht gewährt werden kann. Es steht dem Antragsteller frei, sich beim ASTRA zu erkundigen, wann ein amtliches Dokument im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes vorliegen wird und allenfalls ein neues Zugangsgesuch zu stellen. In Bezug auf die vom Antragsteller geäusserten datenschutzrechtlichen Anliegen äussert sich der Beauftragte nicht in dieser Empfehlung.

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

19. Das ASTRA hält an der Verweigerung des Zugangs zum «Bearbeitungsreglement Informationssystem Verkehrszulassung (IVZ), Version 0.94» fest, weil dieses noch nicht die erforderlichen Kriterien gemäss Art. 5 BGÖ erfüllt.
20. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim ASTRA 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).
21. Das ASTRA erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
22. Das ASTRA erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
23. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
24. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
X
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Bundesamt für Strassen ASTRA
3003 Bern

Adrian Lobsiger