

# **BVGer A-5417/2021 vom 10. Oktober 2024**

Bundesverwaltungsgericht, 2024-10-10, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-5417\\_2021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-5417_2021)

FR: TAF A-5417/2021 du 10 octobre 2024

IT: TAF A-5417/2021 del 10 ottobre 2024

## **Regeste**

Öffentlichkeitsprinzip

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund im Sinne von Art. 32 VGG vorliegt. Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG über ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten aus 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 Oberaufsicht über das schweizerische Zivilstandswesen ausübt (Art. 84 Abs. 1 ZStV), 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 keine Ausnahme 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).

### **E. 1.2**

Die Beschwerdeführerinnen haben sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt - das Verfahren wurde auf ihr Gesuch hin eingeleitet - und sie sind Adressatinnen der angefochtenen Verfügung, mit der ihr Zugangsgesuch, soweit ihnen der Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht bereits gewährt worden war, abgewiesen wurde. Sie sind daher durch die angefochtene Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert und insoweit zur Beschwerde berechtigt (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Dasselbe gilt, soweit sie vor der Vorinstanz den Erlass einer Verfügung anbegehrt hatten und im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eine Rechtsverzögerung beziehungsweise Rechtsverweigerung geltend machen (Art. 46a VwVG).

#### **E. 1.3.1**

Näher einzugehen ist auf den Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens.

#### **E. 1.3.2**

Der Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens bestimmt sich nach dem in der angefochtenen Verfügung geregelten Rechtsverhältnis, soweit es nach Massgabe der Beschwerdebegehren im Streit liegt. Die angefochtene Verfügung bildet den Rahmen, der den möglichen Umfang des Streitgegenstands begrenzt: Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war oder allenfalls - wenn wie hier ein Verfahren auf Gesuch hin eingeleitet wird - hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, darf die Beschwerdeinstanz nicht beurteilen, da sie ansonsten in die funktionale Zuständigkeit der ersten Instanz eingreifen würde. Auf entsprechende Parteibegehren könnte nicht eingetreten werden (BGE 136 II 457 E. 4.2 mit Hinweisen; Urteil des BGer 1C\_362/2022 vom 9. Januar 2024 E. 3.2 mit Hinweisen).

### **E. 1.3.3**

Die Beschwerdeführerinnen hatten vor der Vorinstanz um Zugang zu verschiedenen Dokumenten ersucht. Das Gesuch betraf zunächst eine statistische Auswertung aus Infostar betreffend die Nichtigerklärung von (erleichterten) Einbürgerungen einschliesslich deren Erstreckung auf Kinder (Rechtsbegehren Ziff. 1 gemäss dem Schlichtungsantrag vom 18. August 2021). Die Vorinstanz wies das Zugangsgesuch diesbezüglich ab mit der Begründung, es liege kein amtliches Dokument vor. Die Beschwerdeführerinnen machen somit die Frage, ob ein amtliches Dokument vorliegt und ihnen mithin grundsätzlich Zugang zu der statistischen Auswertung aus Infostar zu gewähren ist, zu Recht zum Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens. Weiter verlangten die Beschwerdeführerinnen Zugang zu den Beurkundungen in Infostar über Nichtigerklärungen von (erleichterten) Einbürgerungen und der jeweiligen Auswirkungen auf Familienmitglieder (Rechtsbegehren Ziff. 2 gemäss dem Schlichtungsantrag vom 18. August 2021). Die Beurkundungen seien ihnen in anonymisierter Form vorzulegen. Die Vorinstanz wies das Zugangsgesuch auch in dieser Hinsicht (sinngemäss) ab; sie erwog, die Bekanntgabe von Personenstandsdaten aus Infostar sei spezialgesetzlich nach der Zivilstandsverordnung zu beurteilen und das Öffentlichkeitsgesetz somit nicht anwendbar. Die Frage, ob sich der Zugang zu anonymisierten Beurkundungen aus Infostar spezialgesetzlich nach der Zivilstandsverordnung richtet, liegt innerhalb des Anfechtungsobjekts und stellt daher einen zulässigen Streitgegenstand dar. Schliesslich ersuchten die Beschwerdeführerinnen die Vorinstanz um Zugang zu den amtlichen Dokumenten betreffend die Überprüfung der Übereinstimmung und Vereinbarkeit von Art. 36 Abs. 4 BÜG beziehungsweise der Weisung zu dessen Vorgängerbestimmung mit dem geltenden nationalen und internationalen Recht (vgl. Rechtsbegehren Ziff. 5 gemäss dem Schlichtungsantrag vom 18. August 2021). Das Zugangsgesuch war diesbezüglich im Schlichtungsantrag vom 18. August 2021 allgemeiner beziehungsweise unbestimmter formuliert. Aus der Begründung des Zugangsgesuchs gemäss der E-Mail der Beschwerdeführerin 1 vom 16. August 2021 (verwendet mit E-Mail vom 17. August 2021) ergibt sich jedoch, dass dem Gesuch besagtes Verständnis zu geben ist (zum Verständnis von Rechtsbegehren nach Treu und Glauben unter Beizug der Begründung vgl. Urteil des BGer 2C\_174/2023 vom 22. März 2024 E. 1.3). Die Vorinstanz gab dem Zugangsgesuch ebenfalls dieses Verständnis bei und wies es ab; sie erwog, den Beschwerdeführerinnen sei zwischenzeitlich Zugang zu den betreffenden amtlichen Dokumenten gewährt worden und weitere Dokumente würden nicht existieren. Bei der Frage, ob weitere amtliche Dokumente existieren würden und die Vorinstanz Zugang zu diesen zu gewähren hätte, handelt sich mithin um einen zulässigen Streitgegenstand.

#### **E. 1.3.4**

Die Beschwerdeführerinnen haben von der Vorinstanz sodann Auskunft verlangt über die Daten, die über die Beschwerdeführerin 2 in Infostar geführt werden. Die Vorinstanz hat das Gesuch abgewiesen mit der Begründung, das betreffende Auskunftsgesuch sei beim Zivilstandsamt des Ereignis- oder Heimatortes zu stellen. Die Vorinstanz hat mithin ihre Zuständigkeit für einen Entscheid in der Sache verneint. Unter diesen Umständen wäre, nachdem die Beschwerdeführerinnen auf der Zuständigkeit der Vorinstanz bestanden haben, auf das Gesuch nicht einzutreten gewesen; die Zuständigkeit einer Behörde ist Voraussetzung für einen Entscheid in der Sache. Im Ergebnis ist hier demnach ein Nichteintretensentscheid angefochten. Die Beschwerdeführerinnen führen aus, die Zuständigkeit zur Erteilung der nachgesuchten Auskunft sei bereits von allen anderen Stellen bestritten worden. Sie machen damit (sinngemäss) einen negativen Kompetenzkonflikt geltend. Die Frage, ob auf das Begehren der Beschwerdeführerinnen einzutreten gewesen wäre, ist mithin zulässiger Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens.

#### **E. 1.3.5**

Die Beschwerdeführerinnen haben von der Vorinstanz zudem (sinngemäss) den Erlass einer Feststellungsverfügung betreffend die Überprüfung der Übereinstimmung und Vereinbarkeit der Bestimmung des Bürgerrechtsgesetzes über die Erstreckung der Nichtigkeit von (erleichterten) Einbürgerungen auf Kinder beziehungsweise der Weisung zu dessen Vorgängerbestimmung mit dem geltenden nationalen und internationalen Recht angebeht; die Vorinstanz habe festzustellen, dass eine solche Überprüfung nicht erfolgt sei. Die Vorinstanz hat (noch) keine Feststellungsverfügung erlassen. Ein Anfechtungsobjekt liegt somit (noch) nicht vor, weshalb diesbezüglich im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht einzig geprüft werden kann, ob die Vorinstanz eine anfechtbare Verfügung unrechtmässig verweigert oder verzögert hat (Art. 46a VwVG). Dabei handelt es sich um einen zulässigen Streitgegenstand.

#### **E. 1.3.6**

Die Beschwerdeführerinnen verlangen schliesslich Auskunft über die Bearbeitung ihrer Personendaten durch die Vorinstanz; sie stützen ihre Begehren auf die Datenschutzgesetzgebung des Bundes. Hintergrund des Auskunftsgehens ist die Weitergabe von Personendaten der Beschwerdeführerinnen an Dritte durch die Vorinstanz. Die Vorinstanz hat auch in dieser Hinsicht noch nicht verfügt. Ein Anfechtungsobjekt liegt somit noch nicht vor. Im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht kann daher einzig geprüft werden, ob die Vorinstanz eine anfechtbare Verfügung unrechtmässig verweigert oder verzögert hat (Art. 46a VwVG). Dabei handelt es sich um einen zulässigen Streitgegenstand.

#### **E. 1.3.7**

Zusammenfassend ist die Verfügung der Vorinstanz vom 8. November 2021 wie folgt auf ihre Rechtmässigkeit hin zu überprüfen: - Verweigerung des Zugangs zu einer statistischen Auswertung der in Infostar beurkundeten Nichtigerklärungen von (erleichterten) Einbürgerungen einschliesslich deren Erstreckung auf Kinder (nachfolgend E. 6 und E. 7) - Verweigerung des Zugangs zu Beurkundungen in Infostar über Nichtigerklärungen von (erleichterten) Einbürgerungen und der jeweiligen Auswirkungen auf Familienmitglieder in anonymisierter Form (nachfolgend E. 6) - Verweigerung des Zugangs zu weiteren

amtlichen Dokumenten betreffend die Überprüfung der Übereinstimmung und Vereinbarkeit von Art. 36 Abs. 4 BÜG beziehungsweise der Weisung zu dessen Vorgängerbestimmung mit dem geltenden nationalen und internationalen Recht (nachfolgend E. 8) - Nichteintreten auf das Begehren um Auskunft über die Daten, die über die Beschwerdeführerin 2 in Infostar geführt werden (nachfolgend E. 9) Zudem ist zu prüfen, ob die Vorinstanz in Bezug auf die folgenden Begehren eine anfechtbare Verfügung unrechtmässig verweigert oder verzögert hat: - Begehren um Erlass einer Feststellungsverfügung betreffend die Überprüfung der Übereinstimmung und Vereinbarkeit der Bestimmung des Bürgerrechtsgesetzes über die Erstreckung der Nichtigkeit von (erleichterten) Einbürgerungen auf Kinder beziehungsweise der Weisung zu dessen Vorgängerbestimmung mit dem geltenden nationalen und internationalen Recht (nachfolgend E. 10) - Begehren um Auskunft über die Bearbeitung der Personendaten der Beschwerdeführerinnen durch die Vorinstanz (nachfolgend E. 11)

#### **E. 1.4**

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 2 und Art. 52 Abs. 2 VwVG) ist im Sinne des vorstehend zum Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens Ausgeführten einzutreten.

#### **E. 2**

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung 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 Parteibegehren 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 BVGer A-2088/2021 vom 27. Mai 2024 E. 2 mit Hinweis). Das Bundesverwaltungsgericht kann eine Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer von der Vorinstanz abweichenden Begründung bestätigen (sog. Motivsubstitution, vgl. Urteil des BVGer A-4112/2021 vom 5. Juli 2023 E. 2).

#### **E. 3.1**

Die Beschwerdeführerinnen rügen in formeller Hinsicht eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör.

#### **E. 3.2**

Die Parteien haben im verwaltungs- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 29 ff. VwVG). Der Anspruch umfasst im Wesentlichen das Recht einer Partei auf Teilnahme am Verfahren und auf Einflussnahme auf den Prozess der Entscheidungsfindung. Das rechtliche Gehör dient in diesem Sinne der Sachaufklärung und stellt zudem ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht dar (vgl. BGE 146 II 335 E. 5.1 und BGE 140 I 99 E. 3.4). Zu den Mitwirkungsrechten der Parteien gehört insbesondere der Anspruch auf Äusserung zur Sache vor Fällung des Entscheids, auf Abnahme angebotener Beweise und auf Mitwirkung an der Beweiserhebung (Art. 30 und

Art. 33 VwVG). Voraussetzung dafür sind genügende Kenntnisse über den Verfahrensverlauf. Die Parteien sind mithin vorweg in geeigneter Weise über die entscheidungswesentlichen Vorgänge und Grundlagen zu orientieren (Urteil des BGer 1C\_267/2021 vom 11. Oktober 2022 E. 5.2 mit Hinweis). Weiter verlangt der Anspruch auf rechtliches Gehör, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid in ihrer Rechtsstellung betroffenen Person auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen (Art. 35 Abs. 1 VwVG; Urteil des BGer 1C\_435/2022 vom 23. Januar 2024 E. 3.2; Urteil des BVerfG A-5566/2022 vom 15. Februar 2023 E. 5.2.2 mit Hinweisen; vgl. auch Urteil des BGer 1C\_328/2020 vom 22. März 2022 E. 3.3.2).

### **E. 3.3**

Die Beschwerdeführerinnen rügen zunächst, die Vorinstanz habe ihnen - obschon angebeehrt - vor Erlass der angefochtenen Verfügung keine Gelegenheit gegeben, zum Verfügungsentwurf Stellung zu nehmen. Es sei ihnen mithin nicht möglich gewesen vorzubringen, dass sie sich bezüglich der angebeehrten Auskunft über die Daten, die über die Beschwerdeführerin 2 in Infostar bearbeitet werden, bereits erfolglos an die zuständigen Zivilstandsämter gewandt hatten. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst - wie vorstehend ausgeführt - insbesondere auch das Recht, sich vorgängig zu einem Entscheid zur Sache äussern zu können (Art. 30 Abs. 1 VwVG). In einigen Rechtsgebieten ist es vorgeschrieben oder zumindest gelebte Praxis, dass die Verwaltung zur Wahrung des rechtlichen Gehörs den späteren Verfügungsadressaten nicht nur Gelegenheit gibt, sich zum Gegenstand der in Aussicht genommenen Verfügung zu äussern, sondern dass sie den Entwurf der beabsichtigten Verfügung den Adressaten zur Stellungnahme zustellt. Die Pflicht, ein solches Vorbescheidverfahren durchzuführen, ergibt sich jedoch weder aus dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf rechtliches Gehör noch aus dem VwVG. Der Anspruch auf rechtliches Gehör bezieht sich in erster Linie auf Tatsachen. Das Recht, vor einer Entscheidung zu allen bedeutenden Punkten Stellung zu nehmen, gelangt somit ohne Einschränkung bei Tatsachenfragen zur Anwendung; es umfasst insbesondere das Recht der betroffenen Person, sich vor einer Entscheidung zu den relevanten Tatsachen zu äussern, Beweise vorzulegen und an der Beweiserhebung mitzuwirken. Was die rechtliche Qualifikation des Sachverhalts anbelangt, gilt dieses Recht demgegenüber nur, wenn eine Partei unerwartet ihren Blickwinkel in rechtlicher Hinsicht ändert und wenn die Behörde die Absicht hat, sich auf den Parteien unbekannte Rechtsargumente zu stützen, deren Anwendung diese nicht voraussehen können. Das Recht auf Anhörung dient in solchen Fällen dem Schutz vor überraschender Rechtsanwendung (BGE 148 II 73 E. 7.3.1; Urteile des BGer 1C\_397/2018 vom 14. Dezember 2018 E. 3.1 und 2C\_695/2014 vom 16. Januar 2015 E. 4.3 mit Hinweis unter anderem auf BGE 129 II 497 E. 2.2). Der EDÖB hat in seiner Empfehlung vom 7. Oktober 2021 festgehalten, dass die Bekanntgabe von Personendaten aus Infostar spezialgesetzlich in der Zivilstandsverordnung geregelt und ein entsprechendes Gesuch beim zuständigen Zivilstandsamt zu stellen ist. Die Beschwerdeführerinnen hatten somit Gelegenheit, gegenüber der Vorinstanz begründet geltend zu machen, sie hätten sich bereits erfolglos an die zuständigen Zivilstandsämter und Aufsichtsbehörden gewandt. Jedenfalls konnte der Entscheid der Vorinstanz, auf das Gesuch der Beschwerdeführerinnen nicht einzutreten, soweit sie Auskunft zu den in Infostar über die Beschwerdeführerin 2 geführten Personenstandsdaten in Infostar verlangt hatten, vernünftigerweise nicht überraschen. Ein Anspruch auf vorgängige Äusserung zum Verfügungsentwurf bestand somit nicht.

### **E. 3.4**

Die Beschwerdeführerinnen rügen sodann eine Verletzung der Begründungspflicht. Konkret machen sie geltend, sie hätten ihr Gesuch um Zugang zu der statistischen Auswertung aus Infostar unter anderem unter Verweis auf das internationale Übereinkommen über die Rechte des Kindes (SR 0.107) begründet. Darauf sei die Vorinstanz jedoch nicht eingegangen. Zudem habe die Vorinstanz bis heute nicht abschliessend erklärt, ob sie die Bestimmung von Art. 36 Abs. 4 BÜG beziehungsweise die Weisung zu dessen Vorgängerbestimmung auf ihre Übereinstimmung und Vereinbarkeit mit dem geltenden nationalen und internationalen Recht hin überprüft habe. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör folgt die Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Die Behörde muss in erkenn- und nachvollziehbarer Weise die Überlegungen nennen, von denen sie sich bei ihrer Entscheidung hat leiten lassen und auf die sich der Entscheid stützt. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (BGE 148 III 30 E. 3.1 und Urteil des BGer 1C\_311/2022 vom 15. Januar 2024 E. 3.2, je mit Hinweisen). Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid aus, dass die von den Beschwerdeführerinnen zur Einsicht verlangte statistische Auswertung weder in dieser Form bereits besteht, noch durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden kann. Insbesondere könne die Auswertung nicht über eine einfache Datenbankabfrage erstellt werden; eine solche Funktion bestehe derzeit nicht und müsste zunächst implementiert werden. Die Vorinstanz begründet damit - wenn auch kurz - in nachvollziehbarer Weise, von welchen wesentlichen Überlegungen sie sich bei ihrem Entscheid hat leiten lassen. Sie war insbesondere nicht verpflichtet, sich mit allen rechtlichen Einwänden der Beschwerdeführerinnen auseinanderzusetzen, zumal sie nicht begründet darlegen, dass die Schweiz auf der Grundlage des von ihnen genannten Übereinkommens verpflichtet wäre, genau die streitbetreffende statistische Auswertung zu erstellen. Zwar belegt die Vorinstanz ihre Ausführungen nicht - wie von den Beschwerdeführerinnen gefordert - mit Screenshots oder ähnlichem. Darauf kommt es jedoch hier auch nicht an; ob die «blossen» Darlegungen der Vorinstanz zum Nachweis, dass kein amtliches Dokument vorliegt, ausreichend sind, ist eine Frage der Beweiswürdigung und nicht der Begründungspflicht.

### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführerinnen beantragen die Durchführung einer mündlichen Parteiverhandlung.

### **E. 4.2**

Gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten mit Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Der von Art. 6 Ziff. 1 EMRK verwendete Begriff der «zivilrechtlichen» Ansprüche und Verpflichtungen, den der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) autonom auslegt, greift weiter als der Rechtsbegriff des Zivilrechts im Sinne des schweizerischen Rechts (vgl. zum Ganzen m.w.H. Grabenwarter/Pabel, Europäischen Menschenrechtskonvention, 7. Aufl. 2021, § 24

Rz. 8 ff.). Er schliesst auch Verwaltungsakte einer hoheitlich handelnden Behörde ein, sofern diese massgeblich in Rechte und Verpflichtungen privatrechtlicher Natur eingreifen, wie etwa Entscheide über Schadenersatzansprüche gegenüber dem Gemeinwesen. Ob ein Streit über zivilrechtliche Ansprüche oder Verpflichtungen in Frage steht, bestimmt sich nach den konkreten Umständen. Der Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist jedoch nur eröffnet, wenn die Streitigkeit Existenz, Inhalt, Umfang oder Art der Ausübung von zivilrechtlichen Ansprüchen oder Verpflichtungen betrifft. Zudem wird verlangt, dass die Streitigkeit echt und ernsthafter Natur ist und sich ihr Ausgang für den zivilrechtlichen Anspruch als unmittelbar entscheidend erweist; lediglich weit entfernte Konsequenzen reichen nicht aus (BGE 146 I 145 E. 6.1, BGE 130 I 388 E. 5.3 und Urteil des BGer 2C\_522/2020 vom 1. Februar 2021 E. 3.3.1, je mit Hinweisen auf die Rechtsprechung auch des EGMR). Die Pflicht zur Durchführung einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung gilt nicht absolut. Die Rechtsprechung des EGMR und des Bundesgerichts lässt ein Absehen von einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung zu, wenn die Angelegenheit ohne Weiteres aufgrund der Akten sowie der schriftlichen Parteivorbringen beurteilt werden kann, wenn sich keine Tatfragen, sondern reine Rechts- oder Zulässigkeitsfragen von geringer Tragweite stellen oder wenn der Streitgegenstand komplexe technische Fragen betrifft. Hingegen ist eine öffentliche und mündliche Verhandlung notwendig, wenn die Überprüfung der vorinstanzlichen Sachverhaltsermittlung erforderlich ist, wenn die Beurteilung der Angelegenheit vom persönlichen Eindruck abhängt oder wenn das Gericht weitergehende Abklärungen zu gewissen Punkten treffen muss (statt vieler Urteil der Grossen Kammer des EGMR i.S. Ramos Nunes de Carvalho e Sá gegen Portugal vom 6. November 2018, 55391/13, §§ 190 ff.; BGE 147 I 153 E. 3.5 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des EGMR).

#### **E. 4.3**

Die Beschwerdeführerinnen verlangen gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz und die Datenschutzgesetzgebung des Bundes Zugang zu amtlichen Dokumenten beziehungsweise Auskunft zu den über sie bearbeiteten Personendaten. Ihre Begehren stehen - soweit ersichtlich - im Kontext mit einer Schadenersatzforderung gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft und einer Revision vor Bundesgericht. Beide Verfahren haben - soweit dem Bundesverwaltungsgericht aus den Akten bekannt - Ansprüche auf Schadenersatz zum Gegenstand. Nach der Rechtsprechung erscheint indes jedenfalls in Bezug auf die Begehren gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz fraglich, ob ein hinreichender unmittelbarer Zusammenhang zu zivilrechtlichen Ansprüchen besteht (vgl. Urteil des BGer 1C\_461/2017 vom 27. Juni 2018 E. 3.3). Ob vorliegend zivilrechtliche Ansprüche im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zu beurteilen sind, kann jedoch aus nachfolgenden Gründen offen bleiben. Die Pflicht zur Durchführung einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung gilt, wie bereits ausgeführt, nicht absolut. Von einer Verhandlung kann abgesehen werden, wenn sich reine Rechtsfragen stellen und keine Umstände vorliegen, die das Bundesverwaltungsgericht veranlassen müssen, sich einen persönlichen Eindruck von den Parteien zu machen. Die Beschwerdeführerinnen verlangten zum einen gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Zugang zu amtlichen Dokumenten. Die Vorinstanz hat die Begehren abgewiesen mit der Begründung, dass keine (weiteren) amtlichen Dokumente im Sinne des Gesetzes existierten und der Zugang zu den betreffenden Dokumenten im Übrigen spezialgesetzlich geregelt sei. Es wird folglich zu prüfen sein, ob die Vorinstanz zu Recht das Vorliegen (weiterer) amtlicher Dokumente verneint hat und vom Vorliegen einer spezialgesetzlichen Regelung ausgehen durfte, die dem Öffentlichkeitsgesetz vorgeht.

Dabei handelt es sich überwiegend um Rechtsfragen. Zum anderen verlangten die Beschwerdeführerinnen Auskunft über die Bearbeitung ihrer Personendaten durch die Vorinstanz und über die in Infostar beurkundeten Personenstandsdaten der Beschwerdeführerin 2. Die Vorinstanz hat diesbezüglich noch keinen Entscheid getroffen beziehungsweise ist auf das Begehren mangels Zuständigkeit nicht eingetreten. Es wird daher diesbezüglich in formeller Hinsicht zu prüfen sein, ob die Vorinstanz zum Erlass einer Verfügung verpflichtet gewesen wäre beziehungsweise ob sie sich zu Recht als nicht zuständig erachtet hat. Auch dabei handelt es sich um Rechtsfragen. Zudem sind vorliegend keine Umstände ersichtlich, die das Bundesverwaltungsgericht veranlassen müssen, sich einen persönlichen Eindruck von den Parteien zu machen; die Hintergründe der vorliegenden Beschwerde - (...) - sind nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens und mit Blick darauf, dass grundsätzlich weder das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten noch das Begehren um Auskunft über die Bearbeitung eigener Personendaten begründet werden müssen, auch nicht rechtserheblich. Das Bundesverwaltungsgericht darf daher auf die Durchführung einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung verzichten. Der entsprechende Antrag der Beschwerdeführerinnen ist abzuweisen.

### **E. 5.1**

In materieller Hinsicht ist zunächst auf das Gesuch der Beschwerdeführerinnen um Zugang zu verschiedenen Dokumenten einzugehen. Die Beschwerdeführerinnen stützen ihre Begehren auf das Öffentlichkeitsgesetz. Streitig ist zunächst, ob das Gesuch, soweit es eine statistische Auswertung aus Infostar sowie die Beurkundung bestimmter Zivilstandsereignisse in Infostar betrifft, nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes zu beurteilen ist und mithin in dessen Anwendungsbereich fällt (nachfolgend E. 6). Weiter wird zu prüfen sein, ob es sich bei der betreffenden statistischen Auswertung um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ handelt (nachfolgend E. 7) und ob die Vorinstanz zu Recht davon ausgehen durfte, es würden betreffend die Überprüfung der Übereinstimmung und Vereinbarkeit von Art. 36 Abs. 4 BüG beziehungsweise der Weisung zu dessen Vorgängerbestimmung mit dem geltenden nationalen und internationalen Recht keine weiteren amtlichen Dokumente existieren (nachfolgend E. 8). Zum Verständnis und zur Prüfung der Vorbringen der Beschwerdeführerinnen ist vorab die gesetzliche Ordnung im Zusammenhang mit Gesuchen um Zugang zu amtlichen Dokumenten (nachfolgend E. 5.2) darzustellen. Zudem ist auf das anwendbare Beweisrecht einzugehen (nachfolgend E. 5.3). Vor diesem Hintergrund werden alsdann die Vorbringen der Beschwerdeführerinnen zu prüfen sein.

#### **E. 5.2.1**

Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ). Dadurch soll das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren gefördert werden. Zudem bildet es eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess und für eine wirksame Kontrolle über die Verwaltung (BGE 148 II 92 E. 2). Im Sinne dieser Zielsetzung statuiert das Öffentlichkeitsgesetz das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt. Es gewährt jeder Person im persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes einen subjektiven, individuellen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ; 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 BGÖ erfüllen (sog. «virtuelle Dokumente»; Art. 5 Abs. 2 BGÖ). Das Öffentlichkeitsgesetz behält in Art. 4 BGÖ spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze vor, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen (Bst. a) oder vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen (Bst. b). Das Verhältnis von Vertraulichkeitsregeln in anderen Bundesgesetzen und dem allgemeinen Transparenzgebot gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz lässt sich nicht generell festlegen, sondern ist im Einzelfall zu ermitteln. Entscheidend ist dabei der Sinn und Zweck der divergierenden Normen, wobei das allgemeine öffentliche Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung dem Schutzzweck der Spezialnorm gegenüberzustellen ist (BGE 146 II 265 E. 4 und E. 5.2.1 und Urteil des BGer 1C\_93/2021 vom 6. Mai 2022 E. 3.4, je mit Hinweisen).

### **E. 5.2.2**

Aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips besteht die Vermutung zu Gunsten eines freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten (BGE 148 II 92 E. 2). Es liegt somit nicht im freien Ermessen der Behörde, ob sie Informationen und amtliche Dokumente zugänglich machen will oder nicht (BVGE 2014/6 E. 4.2). Das Öffentlichkeitsprinzip gilt allerdings nicht absolut. Die Bestimmungen von Art. 7 und Art. 8 BGÖ sehen Ausnahmetatbestände vor, bei deren Vorliegen der Zugang zu amtlichen Dokumenten abweichend von Art. 6 Abs. 1 BGÖ einzuschränken, aufzuschieben oder ganz zu verweigern ist. Darüber hinaus ist dem Schutz der Persönlichkeit beziehungsweise der Privatsphäre Dritter Rechnung zu tragen (Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 BGÖ; BGE 144 II 91 E. 4 und BGE 142 II 340 E. 4 betreffend die mit der geltenden gesetzlichen Grundlage übereinstimmende Regelung in Art. 19 Abs. 1 bis aDSG [Amtliche Sammlung (AS) 2006 2319]).

### **E. 5.2.3**

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 (vgl. hierzu nachfolgend E. 7) - 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; das Öffentlichkeitsgesetz schreibt mit dem Ziel der Streitbeilegung und Vermeidung von Gerichtsverfahren verbindlich eine Schlichtung vor (vgl. Urteil des BVGer A-4781/2019 vom 17. Juni 2020 E. 3.3.1 und 3.4.2, je mit Hinweisen). Kommt keine solche zu Stande, gibt der EDÖB innert 30 Tagen nach Empfang des Schlichtungsantrags eine Empfehlung dazu ab, ab und in welchem Umfang der Zugang zu gewähren ist (Art. 14 BGÖ). Die gesuchstellende Person kann anschliessend den Erlass einer Verfügung verlangen (Art. 15 Abs. 1 BGÖ), wobei mit Blick auf den verpflichtenden Charakter der Schlichtung Gegenstand der Verfügung nur sein kann, was auch Gegenstand der Schlichtung war. Auf das Verfügungsverfahren sind die Bestimmungen des VwVG anwendbar (BGE 142 II 324

E. 3.6).

### **E. 5.3**

Im ordentlichen Verwaltungsverfahren gilt der Untersuchungsgrundsatz; die formelle Pflicht zur ordnungsgemässen Beweisführung obliegt - unter Beachtung der Mitwirkungspflichten der Parteien - der Behörde (Art. 12 und Art. 13 VwVG). Diese Grundsätze beanspruchen auch im Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes und damit im Verfahren vor der Vorinstanz Geltung, umso mehr, als eine gesuchstellende Person den Beweis, dass ein amtliches Dokument besteht, mangels Zugangs zu den betreffenden Daten selbst nicht führen kann. Im Streitfall ist daher die Behörde zur formellen Beweisführung verpflichtet (Urteile des BGer 1C\_406/2016 vom 15. Februar 2017 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). Im Verwaltungsverfahren kommt sodann der Grundsatz der freien Beweiswürdigung zur Anwendung. Demnach würdigt die Behörde die Beweise nach freier Überzeugung (vgl. vorstehend E. 2). Dabei 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. Absolute Gewissheit wird nicht verlangt; es genügt, wenn am Vorliegen der behaupteten Tatsache keine ernsthaften Zweifel mehr bestehen oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht erscheinen (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).

### **E. 6.1**

Die Beschwerdeführerinnen verlangen Zugang zu einer statistischen Auswertung aus Infostar sowie zu den Beurkundungen bestimmter Zivilstandsereignisse in Infostar. Diesbezüglich ist zunächst zu prüfen, ob der Zugang zu den betreffenden Dokumenten - wie die Vorinstanz in Bezug auf die Beurkundungen bestimmter Zivilstandsereignisse in Infostar geltend macht - abschliessend nach den speziellen Bestimmungen anderer Bundesgesetze zu beurteilen ist.

### **E. 6.2**

Die Bestimmung von Art. 4 BGÖ statuiert einen Vorbehalt von Spezialbestimmungen; gemäss Art. 4 Bst. b BGÖ bleiben spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze vorbehalten, die abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten

Informationen vorsehen. Die Vorinstanz verweist auf die zivilrechtlichen Bestimmungen zur Bekanntgabe von Personenstandsdaten. Die Bestimmung des anwendbaren Rechts hat nicht allein gestützt auf Grundsätze wie jenen des Vorrangs der speziellen Regel vor der allgemeinen (*lex specialis derogat generali*) zu erfolgen. Solchen Grundsätzen kommt keine absolute Geltung zu, selbst wenn sie wie hier in allgemeiner Weise im Gesetz verankert sind. Nach der Rechtsprechung ist vielmehr durch Auslegung der betreffenden Bestimmungen zu ermitteln, welche Bestimmung auf den konkreten Sachverhalt anwendbar ist; je nach Stellung im Gesetz, dem Zeitpunkt ihres Erlasses und dem Willen des Gesetzgebers ist es nicht ausgeschlossen, dass eine spezielle Bestimmung hinter die allgemeine zurücktritt (vgl. BGE 146 II 265 E. 3.2; Urteil des BGer 1C\_278/2023 vom 14. November 2023 E. 2.1 mit Hinweisen).

### **E. 6.3.1**

Gemäss Art. 43a ZGB sorgt der Bundesrat auf dem Gebiet der Beurkundung des Personenstandes für den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte der Personen, über die Daten bearbeitet werden (Abs. 1). Er regelt sodann die Bekanntgabe von Daten an Private, die ein unmittelbares schutzwürdiges Interesse nachweisen können. Gestützt unter anderem auf diese Bestimmungen hat der Bundesrat die Zivilstandsverordnung erlassen. Diese enthält in den Art. 58 ff. Bestimmungen zur Bekanntgabe auf Anfrage. Die Bekanntgabe an Private findet sich in Art. 59 ZStV geregelt. Demnach werden Privaten, die ein unmittelbares und schutzwürdiges Interesse nachweisen, Personenstandsdaten bekannt gegeben, wenn die Beschaffung bei den direkt betroffenen Personen nicht möglich oder offensichtlich nicht zumutbar ist. Privaten, die Auskunft über die Personenstandsdaten von Dritten wünschen, steht nach dem Gesagten nur ein eingeschränktes Auskunftsrecht zu; das Auskunftsrecht steht unter dem Vorbehalt eines Interessennachweises und es gilt zudem das Subsidiaritätsprinzip.

### **E. 6.3.2**

Eine allfällige Bekanntgabe von Personenstandsdaten gestützt auf Art. 59 ZStV erfolgt in nicht anonymisierter Form; Personenstandsdaten werden nach dem Wortlaut der Bestimmung nur bekannt gegeben, wenn eine Beschaffung bei den direkt betroffenen Personen nicht möglich ist, was wiederum voraussetzt, dass dem gesuchstellenden Privaten die betreffende Person bekannt ist (vgl. auch Art. 60 Abs. 2 ZStV für die Bekanntgabe an Forschende). Demgegenüber verlangen die Beschwerdeführerinnen keinen Zugang zu Personenstandsdaten bestimmter Personen; sie ersuchen um Zugang zu einer statistischen Auswertung aus Infostar und zu Beurkundungen in anonymisierter Form. Das Zugangsgesuch der Beschwerdeführerinnen fällt daher nicht in den Anwendungsbereich von Art. 59 ZStV. Als Folge dessen fragt sich und ist im Folgenden zu prüfen, ob die Zivilstandsverordnung den Zugang zu Personenstandsdaten in Infostar (im Sinne eines qualifizierten Schweigens) abschliessend regelt und somit das Öffentlichkeitsgesetz keine Anwendung findet. Die Bestimmung von Art. 43a ZGB, die Grundlage für die Zivilstandsverordnung ist, wurde am 5. Oktober 2001 und damit zu einem Zeitpunkt in das Gesetz aufgenommen, als das Öffentlichkeitsgesetz noch nicht beschlossen war. Die Botschaft zur betreffenden Gesetzesrevision enthält daher keine Hinweise zur Koordination mit dem Öffentlichkeitsgesetz (vgl. Botschaft vom 14. Februar 2001 über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Elektronische Führung der Personenstandsregister], BBl 2001 1639, 1653 f.). Aus den Materialien zum Öffentlichkeitsgesetz ergibt sich im Zusammenhang mit dem Vorbehalt von Spezialbestimmungen immerhin, dass die für die

öffentlichen Register über die Rechtsverhältnisse des Privatrechts wie namentlich das Zivilstandsregister geltenden Spezialbestimmungen als solche im Sinne von Art. 4 BGÖ gelten (Botschaft Öffentlichkeitsgesetz, BBl 2003 1963, 1989 f.). Allein daraus lässt sich jedoch nicht ableiten, die Zivilstandsverordnung schliesse (im Sinn eines qualifizierten Schweigens) sämtliche Ansprüche auf Auskunft aus, die nicht explizit in der Verordnung geregelt sind. Zum Zeitpunkt des Erlasses von Art. 43a ZGB war das Öffentlichkeitsprinzip, wie bereits ausgeführt, gesetzlich noch nicht verankert und es bestand mithin kein Anlass für eine diesbezügliche Regelung oder eine Koordination. Zudem sind nach der Rechtsprechung spezialgesetzliche Bestimmungen nicht leichtthin so auszulegen, dass damit die vom Gesetzgeber gewollte Transparenz des Verwaltungshandels ausgehöhlt wird (BGE 146 II 265 E. 5.3).

#### **E. 6.4**

Nach dem Gesagten ist davon auszugehen, dass die Zivilstandsverordnung Gesuche wie jenes der Beschwerdeführerinnen weder anspruchsbegründend noch anspruchsausschliessend erfasst. Das Gesuch ist daher nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes zu beurteilen (vgl. in diesem Sinne auch Urteil des BGer 1C\_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.4). Dies erscheint auch mit Blick auf den Gegenstand des Gesuchs sachgerecht. So beabsichtigen die Beschwerdeführerinnen nicht, Auskunft zu Personenstandsdaten bestimmter, ihnen bekannter Personen zu erlangen. Vielmehr wollen sie sich (auch aufgrund eigener Betroffenheit) anhand einer statistischen Auswertung sowie anonymisierter Beurkundungen in Infostar ein Bild über die konkrete Anwendung der Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes über die Nichtigerklärung von (erleichterten) Einbürgerung und deren Erstreckung auf Familienangehörige beziehungsweise Kinder machen. Es kann nicht gesagt werden, eine solches Gesuch lasse sich nicht mit dem Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes vereinbaren. Soweit die Beschwerdeführerinnen um Zugang zu den anonymisierten Beurkundungen in Infostar über Nichtigerklärungen von (erleichterten) Einbürgerungen und den jeweiligen Auswirkungen auf Familienmitglieder verlangen, ist die Beschwerde nach dem Gesagten gutzuheissen; es ist unbestritten, dass es sich bei Beurkundungen über den Personenstand (Art. 7 ff. ZStV) um amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 BGÖ handelt. Die Angelegenheit ist an die Vorinstanz zur materiellen Beurteilung des Gesuchs um Zugang zu den Beurkundungen in Infostar über Nichtigerklärungen von (erleichterten) Einbürgerungen und der jeweiligen Auswirkungen auf Familienmitglieder in anonymisierter Form gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz zurückzuweisen. Dabei wird insbesondere zu beurteilen sein, ob die betreffenden Beurkundungen (gestützt auf eine Excel-Liste; vgl. hierzu nachfolgend E. 7) ohne grossen Aufwand identifiziert werden können und welcher Aufwand sich für die Identifizierung und Anonymisierung voraussichtlich ergibt (vgl. Art. 17 Abs. 2 BGÖ und Art. 14 VBGÖ). Zu allfälligen Kostenfolgen ist den Beschwerdeführerinnen vorab das rechtliche Gehör zu gewähren. Soweit die Beschwerdeführerinnen um Zugang zu einer statistischen Auswertung aus Infostar ersuchten, ist strittig und aus diesem Grund im Folgenden zu prüfen, ob es sich dabei um ein amtliches Dokument im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes handelt (nachfolgend E. 7).

#### **E. 7.1**

Die Beschwerdeführerinnen ersuchten wie bereits ausgeführt um Zugang zu einer statistischen Auswertung zur Nichtigerklärung von (erleichterten) Einbürgerungen einschliesslich deren Erstreckung beziehungsweise der Nichterstreckung auf Kinder in

Infostar. Nicht umstritten ist, dass die Vorinstanz beziehungsweise das Eidgenössische Amt für Zivilstandswesen (EAZW; vgl. vorstehend E. 1.1) als Oberaufsichtsbehörde Zugriff auf das elektronische Personenstandsregister Infostar hat und dass eine solche statistische Auswertung noch nicht existiert. Die Beschwerdeführerinnen sind jedoch der Ansicht, dass die betreffende Statistik durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus den in Infostar aufgezeichneten Informationen zu Zivilstandsereignissen und Zivilstandstatsachen erstellt werden kann. Die Vorinstanz bestreitet dies.

## **E. 7.2**

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 c BGÖ erfüllen (vgl. vorstehend E. 5.2.1). 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. Die Bestimmung 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 1C\_321/2021 vom 7. Juni 2023 E. 3.2 mit Hinweisen auf die Materialien). 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 mit der technologischen Entwicklung verändern. 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 vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; nachfolgend: Botschaft Öffentlichkeitsgesetz], Bundesblatt [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 als 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 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 2. Dezember 2015 E. 7; Urteile des BVGer 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).

### **E. 7.3.1**

Die Beschwerdeführerinnen machen zunächst geltend, es könne in Infostar nach Zivilstandsereignissen und folglich - das Bürgerrecht betreffend - nach dem Erwerbsgrund «Erleichterte Einbürgerung» sowie dem Verlustgrund «Nichtigerklärung der Einbürgerung» gesucht werden. Sie verweisen dabei auf die im Internet zugänglichen Schulungsunterlagen zu Infostar. Die Vorinstanz führt zu den Möglichkeiten einer statistischen Auswertung zunächst in allgemeiner Weise aus, Infostar verfüge über mehrere integrierte Statistikfunktionen. Diese Funktionen hätten ihre gesetzliche Grundlage in der Statistikerhebungsverordnung (SR 431.012.1) und würden es erlauben, auf einfache Weise Statistiken zu erstellen. Das Bundesamt für Statistik (BFS) bestätigt die Angaben der Vorinstanz; demnach werden zum Zweck der Erstellung von Statistiken aus Infostar Informationen etwa zu Geburten und Todesfällen sowie zu Eheschliessungen und Scheidungen entnommen. Im Bereich des Bürgerrechts besteht gemäss den Angaben der Vorinstanz keine entsprechende Funktion in Infostar. Eine automatische Suche nach Zivilstandsereignissen wie etwa dem Erwerbs- oder Verlustgrund des Bürgerrechts sei daher nicht ohne Weiteres möglich. Vielmehr müssten, um die streitbetreffene statistische Auswertung erstellen zu können, entweder alle Geschäftsfälle «Bürgerrecht» manuell ausgewertet werden oder es müsste in Infostar eine entsprechende Suchabfrage beziehungsweise Statistikfunktion programmiert werden. Beides gehe über einen einfachen elektronischen Vorgang im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ hinaus. Bei Infostar handelte es sich um ein öffentliches Register, das Auskunft über den Personenstand der erfassten Personen gibt (Art. 39 ZGB; Art. 6a Abs. 2 und Art. 7 ff. ZStV). Es dient der Beurkundung von Zivilstandsereignissen und Zivilstandstatsachen sowie der Gemeindegewalt und ist - als öffentliches Register - die rechtsverbindliche Quelle für den Nachweis des Personenstandes, des Schweizer Bürgerrechts und der familienrechtlichen Verhältnisse einer Person; die Daten jeder im Register geführten Person werden vom Zeitpunkt ihrer Aufnahme an während der gesamten Lebensspanne und über den Tod hinaus verwaltet und nachgeführt (vgl. insbes. Art. 15, Art. 19 und Art. 34 ff. ZStV; zudem Toni Sighenther, Das Personenstandsregister, 2013, Rz. 63 f.). Es handelt sich mithin bei Infostar nicht um eine elektronische Datenbank, die primär darauf ausgerichtet ist, die Grundlage für Statistiken zu einem beliebigen Zivilstandsereignis zu sein. Zwar verfügt Infostar auch über Statistikfunktionen. Diese beruhen jedoch auf einer spezialgesetzlichen Grundlage und für die hier in Frage stehenden Ereignisse zum Bürgerrecht besteht eine solche spezialgesetzliche Grundlage beziehungsweise Verpflichtung gerade nicht. Um die Statistik entsprechend dem Gesuch der Beschwerdeführerinnen erstellen zu können, müssten - wie die Vorinstanz nachvollziehbar darlegt - entweder die Geschäftsfälle zum Bürgerrecht manuell ausgewertet werden oder es müsste in Infostar eine entsprechende Suchabfrage beziehungsweise Statistikfunktion implementiert werden. In beiden Fällen handelt es sich nicht um einen einfachen elektronischen Vorgang im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ.

### **E. 7.3.2**

Nach Ansicht der Beschwerdeführerinnen bestehen weitere Möglichkeiten, eine statistische Auswertung zur Nichtigerklärung von (erleichterten) Einbürgerungen einschliesslich deren Erstreckung beziehungsweise Nichterstreckung auf Kinder zu erstellen. In ihrer Stellungnahme vom 30. Mai 2023 verweisen die Beschwerdeführerinnen auf das Programmhandbuch zu Infostar und machen geltend, gemäss diesem könne aus Infostar eine Excel-Tabelle zum Geschäftsfall «Bürgerrechte» erstellt werden. Auf der Grundlage einer solchen Excel-Tabelle sei es sodann unter Zuhilfenahme bestimmter Suchparameter möglich, nach jenen Personen zu suchen, die ihr Bürgerrecht aufgrund der Nichtigerklärung

einer (erleichterten) Einbürgerung verloren haben. Zudem könnten auf der Grundlage der Nichtigerklärung von erleichterten Einbürgerungen über allfällige Kindesverhältnisse jene Personen herausgefiltert werden, auf die eine erleichterte Einbürgerung erstreckt oder eben nicht erstreckt worden sei. Gemäss dem im Internet zugängliche Programmhandbuch «Listen und Statistiken» ist es grundsätzlich möglich, Daten zu einem bestimmten Geschäftsfall - beispielsweise dem Geschäftsfall «Bürgerrechte» - in eine Excel-Liste zu exportieren. Auf der Grundlage einer Excel-Liste erscheint es sodann nicht von vornherein ausgeschlossen, mit Hilfe bestimmter Suchparameter jene Personen zu identifizieren, die ihr Bürgerrecht aufgrund der Nichtigerklärung einer (erleichterten) Einbürgerung beziehungsweise aufgrund von deren Erstreckung verloren haben. Auf diese Weise könnte schliesslich die streitbetroffene statistische Auswertung erstellt werden. Gemäss der Rechtsprechung kann der einfache elektronische Vorgang auch mehrere Arbeitsschritte umfassen (vgl. vorstehend E. 6.2). Ob und in welchem Rahmen eine oder mehrere solcher Excel-Tabellen zum Geschäftsfall «Bürgerrechte» tatsächlich erstellt werden können und eine zielgerichtete Suche nach dem Verlustgrund der Nichtigerklärung beziehungsweise deren Erstreckung tatsächlich und mit verhältnismässigem Aufwand möglich ist, ergibt sich nicht aus den Akten; die fachkundige Vorinstanz äusserte sich trotz ausdrücklicher Nachfrage des Instruktionsrichters nicht zu den diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerinnen (vgl. vorstehend Sachverhalt Bst. K.a und Bst. L). Aufgrund der Ausführungen der Beschwerdeführerinnen liegen jedoch Anhaltspunkte vor, dass auf der Grundlage einer Excel-Tabelle die nachgesuchte statistische Auswertung grundsätzlich möglich ist. Im Ergebnis ist somit der rechtserhebliche Sachverhalt nicht vollständig erstellt. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen, soweit die Vorinstanz das Begehren der Beschwerdeführerinnen auf Zugang zu einer statistischen Auswertung zur Nichtigerklärung von (erleichterten) Einbürgerungen einschliesslich deren Erstreckung auf Kinder abgewiesen hat. Die angefochtene Verfügung ist insoweit aufzuheben und die Angelegenheit zur weitergehenden Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Es ist Sache der fachkundigen Vorinstanz im Rahmen der ihr obliegenden formellen Beweisführungspflicht den rechtserheblichen Sachverhalt festzustellen, weshalb der Beweisantrag der Vorinstanz auf Durchführung eines Augenscheins abzuweisen ist. Die Vorinstanz wird entweder die statistische Auswertung zu erstellen oder im Rahmen der ihr obliegenden formellen Beweisführungspflicht nachvollziehbar darzulegen haben, inwieweit die betreffende Auswertung auf der Grundlage einer Excel-Tabelle technisch oder aus anderen Gründen nicht im Rahmen weniger Arbeitsschritte mit verhältnismässigem Aufwand möglich ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass negative Tatsachen wie die Nichterstreckung der erleichterten Einbürgerung nicht beurkundet werden und somit statistisch zumindest nicht ohne Weiteres erfasst werden können; die Nichterstreckung der Nichtigkeit führt nicht zu einer Änderung der Personenstandsdaten betreffend das Bürgerrecht und wird entsprechend nicht beurkundet (vgl. Art. 8 Bst. n ZStV). In ihrer Stellungnahme vom 31. August 2023 legen die Beschwerdeführerinnen eine weitere Möglichkeit dar, die gesuchsbetroffene statistische Auswertung zu erstellen. Die Möglichkeit sieht eine Datenübermittlung von der Vorinstanz an das Bundesamt für Statistik (BFS) und eine anschliessende Umwandlung und Auswertung der Daten aus Infostar durch das BFS vor. Der Vorschlag der Beschwerdeführerinnen zum Vorgehen und zur Auswertung der Daten ist vielschichtig und es erscheint aus diesem Grund fraglich, ob es sich dabei noch um einen einfachen elektronischen Vorgang im Sinne des Gesetzes handelt. Nachdem die Beschwerde wie

vorstehend erwogen gutzuheissen ist, braucht darauf und auf die weiteren Beweisanträge der Beschwerdeführerinnen nicht weiter eingegangen zu werden.

### **E. 8.1**

Die Beschwerdeführerinnen hatten die Vorinstanz ferner um Zugang zu den amtlichen Dokumenten betreffend die Überprüfung der Übereinstimmung und Vereinbarkeit von Art. 36 Abs. 4 BÜG beziehungsweise der Weisung zu dessen Vorgängerbestimmung mit dem geltenden nationalen und internationalen Recht ersucht. Die Vorinstanz gewährte im Nachgang zur Schlichtungsverhandlung Zugang zu verschiedenen Dokumenten. Zudem erklärte sie, in diesem Zusammenhang über keine weiteren amtlichen Dokumente zu verfügen. Die Beschwerdeführerinnen waren der Ansicht, es müssten weitere amtliche Dokumente vorhanden sein und hielten an ihrem Gesuch fest. Die Vorinstanz wies dieses daraufhin ab, soweit der Zugang zu weiteren amtlichen Dokumenten verlangt worden war. In ihrer Beschwerde machen die Beschwerdeführerinnen geltend, die Vorinstanz habe ihre Suchbemühungen nicht dokumentiert. Zudem halten sie unter Verweis auf die Aufgaben der Vorinstanz im Rahmen der Rechtsetzungsbegleitung an ihrer Auffassung fest, dass weitere amtliche Dokumente vorhanden sein müssen. Das Zugangsgesuch der Beschwerdeführerinnen betrifft das Gesetzgebungsverfahren. Darauf ist im Folgenden einzugehen.

### **E. 8.2**

Gemäss Art. 141 Abs. 1 des Parlamentsgesetzes (ParlG, SR 171.10) unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung Erlassentwürfe zusammen mit einer Botschaft. In der Botschaft ist der Erlassentwurf zu begründen und es sind die einzelnen Bestimmungen grundsätzlich zu kommentieren. Darüber hinaus hat der Bundesrat die Rechtsgrundlagen, die Auswirkungen auf die Grundrechte, die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht und das Verhältnis zum europäischen Recht zu erläutern (Art. 141 Abs. 2 Bst. a ParlG). Die Vorinstanz ist unter Vorbehalt der Zuständigkeiten anderer Departemente die Fachbehörde und das Dienstleistungszentrum des Bundes für Rechtsfragen (Art. 6 Abs. 1 OV-EJPD). Zu ihren Zielen gehört insbesondere die Erarbeitung zweckmässiger bundesrechtlicher Regelungen, die verständlich und widerspruchsfrei sind und mit dem übergeordneten Recht in Einklang stehen (Art. 6 Abs. 1 Bst. c OV-EJPD). Der Vorinstanz kommen daher Aufgaben insbesondere im Rahmen der Rechtsetzungsbegleitung und Legistik zu. Gemäss Art. 7a Abs. 1 OV-EJPD überprüft die Vorinstanz sämtliche Entwürfe für rechtsetzende Erlasse auf ihre Verfassungs- und Gesetzmässigkeit, auf ihre Übereinstimmung und Vereinbarkeit mit dem geltenden nationalen und internationalen Recht, auf ihre inhaltliche Richtigkeit sowie, in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei, auf ihre gesetzestechnische und sprachlich-redaktionelle Angemessenheit (sog. Konformitätsprüfung; vgl. auch die mit Art. 7a Abs. 1 inhaltlich übereinstimmenden Vorgängerbestimmung von aArt. 7 Abs. 1 OV-EJPD [AS 2000, 291]). Im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens lädt das federführende Amt die mitinteressierten Verwaltungseinheiten unter Ansetzung angemessener Fristen zur Stellungnahme ein (sog. Ämterkonsultation; Art. 4 Abs. 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV, SR 172.010.1] i.V.m. Art. 15 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [RVOG, SR 172.010]). Die Ämterkonsultation ist ein verwaltungsinternes Verfahren, das der Koordination des in der Bundesverwaltung vorhandenen Fachwissens und der Bereinigung von Differenzen auf Verwaltungsebene dient. Als mitinteressiert im Sinne von Art. 4 Abs. 1 RVOV gelten die Verwaltungseinheiten, die einen fachlichen Bezug zum Geschäft haben oder die für die

Beurteilung finanzieller, rechtlicher oder formeller Aspekte zuständig sind (Art. 4 Abs. 3 RVOV). Die Vorinstanz ist die Fachbehörde des Bundes für die Beurteilung von rechtlichen Aspekten und gilt daher im Gesetzgebungsverfahren als sogenannt ständig mitinteressierte Behörde. Sie ist in jedem Fall zu begrüssen. Das Gesetz enthält zwar keine Formvorschriften, es ist jedoch mit Blick auf Sinn und Zweck der Ämterkonsultation für das weitere Gesetzgebungsverfahren von einem schriftlichen Verfahren (Papierform oder E-Mail) auszugehen. Ein Beizug der Fachbehörde im Rahmen der Rechtsetzungsbegleitung ist auch ausserhalb einer Ämterkonsultation möglich. Ein solcher Beizug vermag die gesetzlich vorgesehene Ämterkonsultation jedoch nicht ersetzen (vgl. zum Ganzen auch den Leitfaden der Vorinstanz für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes: Bundesamt für Justiz [Hrsg.], Gesetzgebungsleitfaden, 4. Aufl. 2019, abrufbar unter < [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Staat & Bürger > Legistische Hauptinstrumente, besucht am 19. August 2024).

### **E. 8.3.1**

Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführerinnen im Nachgang zum Schlichtungsverfahren Zugang zu verschiedenen amtlichen Dokumenten aus der Ämterkonsultation und der weiteren Rechtsetzungsbegleitung zum Bürgerrechtsgesetz gewährt. Sie stellte den Beschwerdeführerinnen mit E-Mail vom 17. September 2021 folgende Dokumente zu (Vorakten, act. 9): - Stellungnahme der Vorinstanz vom 25. September 2009 im Rahmen der Ämterkonsultation zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes - Stellungnahme der Vorinstanz (E-Mail) vom 19. November 2010 zu Art. 36 des - damaligen - Entwurfs für ein Bürgerrechtsgesetz Beide Dokumente enthalten unter anderem Anmerkungen zu Art. 36 (Abs. 4) BüG betreffend die Nichtigerklärung von erleichterten Einbürgerungen in Infostar und der Erstreckung der Nichtigkeit auf Familienmitglieder. Auf entsprechende Aufforderung durch das Bundesverwaltungsgericht hin reichte die Vorinstanz mit Schreiben vom 17. März 2023 alle ihre Stellungnahmen ein, die sie im Zusammenhang mit der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes (im Rahmen von Ämterkonsultationen) - als nicht nur die Bestimmung von Art. 36 BüG betreffend - abgegeben hatte (Vorakten, Sammelaktorum 32). Die betreffenden amtlichen Dokumente wurden den Beschwerdeführerinnen zugestellt. Die Beschwerdeführerinnen sind sodann bereits im Besitz des Antrags zur dringlichen Weisung des damaligen Bundesamtes für Migration (BFM) zu Art. 41 Abs. 3 aBüG sowie von zwei amtsinternen Stellungnahmen hierzu (Beschwerdebeilage 36, zu den Akten gegeben mit Stellungnahme der Beschwerdeführerinnen vom 8. August 2022). Der Antrag wurde am 15. November 2010 genehmigt. Mit der Weisung wurden Grundsätze aufgestellt, anhand derer zu beurteilen ist, in welchen Fällen die Erstreckung der Nichtigkeit der (erleichterten) Einbürgerung gemäss Art. 41 Abs. 3 aBüG auf Familienangehörige als angemessen zu betrachten ist; die Bestimmung von Art. 41 Abs. 3 aBüG sah diesbezüglich einen Entscheidungsspielraum vor (vgl. hierzu BGE 135 II 161 E. 5.3) und das damalige Bundesamt für Migration (BFM) hatte zuvor jeweils im Einzelfall gestützt auf eine Interessenabwägung über die Erstreckung entschieden. Diese Praxis wurde mit der neuen Weisung aufgegeben; eine «Härtefallklausel» wurde ausdrücklich nicht in die Weisung aufgenommen. Die Regelung gemäss der Weisung vom 15. November 2010 wurde anschliessend in die laufende Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes aufgenommen; der Vernehmlassungsentwurf hatte noch vorgesehen, die bisherige Regelung mit einer Interessenabwägung im Einzelfall weiterzuführen. Einer der beiden amtsinternen Stellungnahmen zum Antrag für eine dringliche Weisung war ein Dokument der Vorinstanz angefügt. Dieses betraf einen «Vorschlag für Kriterien zu Artikel 41 Absatz 3 BüG». Das betreffende Dokument ist

gemäss den Angaben der Vorinstanz nicht mehr auffindbar.

### **E. 8.3.2**

Die Beschwerdeführerinnen sind der Ansicht, dass weitere Dokumente vorhanden sein müssen. Sie beziehen sich dabei insbesondere auf die Regelung gemäss der Weisung vom 15. November 2010, die in die laufende Revision des Bürgerrechtsgesetzes aufgenommen worden war. Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführerinnen nach dem Gesagten im Anschluss an die Schlichtung Zugang zu jenen Dokumenten gewährt, die im Rahmen der Rechtsetzungsbegleitung zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes erstellt worden waren und zudem die neue Bestimmung von Art. 36 Abs. 4 BÜG zur Erstreckung der Nichtigkeit betrafen. Während des Beschwerdeverfahrens edierte die Vorinstanz sämtliche im Zusammenhang mit der betreffenden Rechtsetzungsbegleitung zum Bürgerrechtsgesetz erstellten Dokumente (Vorakten, Sammelaktorum 32). Weitere Dokumente bestehen gemäss den Ausführungen der Vorinstanz nicht oder sind nicht mehr auffindbar. Betrifft die Beweisführungslast wie hier negative Tatsachen, gilt ein herabgesetztes Beweismass, jedenfalls soweit negative Tatsachen nicht durch positive Sachumstände beziehungsweise Indizien bewiesen werden können. Unter diesen Umständen genügt es, wenn die Behörde die überwiegende Wahrscheinlichkeit des zu beweisenden Umstands aufzeigt (vgl. vorstehend E. 5.3). Die Vorinstanz hat im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht einen Screenshot aus ihrer Dokumentenverwaltung beigebracht. Dieser zeigt die Dokumente, die im Rahmen der hier betroffenen Rechtsetzungsbegleitung erstellt worden waren. Die Vorinstanz hat diese Dokumente beigebracht und die Dokumente wurden den Beschwerdeführerinnen zugestellt. Der Screenshot legt sodann nahe, dass die Dokumente der Rechtsetzungsbegleitung zentral abgelegt sind. Zwar ist ein Dokument nicht mehr auffindbar. Dieses wurde jedoch nicht im Rahmen der Begleitung der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes, sondern im Zusammenhang mit der erwähnten dringlichen Weisung erstellt; die Weisung wurde erst nach deren Erlass in die laufende Revision des Bürgerrechtsgesetzes aufgenommen. Insgesamt ist somit zumindest überwiegend wahrscheinlich, dass im Zusammenhang mit der Rechtsetzungsbegleitung keine weiteren amtlichen Dokumente existieren. Die Beschwerde ist insoweit abzuweisen.

### **E. 9.1**

Die Beschwerdeführerinnen haben von der Vorinstanz sodann Auskunft verlangt über die Daten, die über die Beschwerdeführerin 2 in Infostar geführt werden. Die Vorinstanz ist auf das Begehren im Ergebnis nicht eingetreten; nach Ansicht der Vorinstanz ist ein entsprechendes Gesuch beim Zivilstandsamt des Ereignis- oder Heimatortes zu stellen.

### **E. 9.2**

Gemäss Art. 81 Abs. 1 ZStV kann jede Person beim Zivilstandsamt des Ereignis- oder Heimatortes Auskunft über die Daten verlangen, die über sie geführt werden. Gegen Verfügungen des Zivilstandsbeamten kann bei der Aufsichtsbehörde Beschwerde geführt werden (Art. 90 Abs. 1 ZStV). Gegen Verfügungen und Beschwerdeentscheide der Aufsichtsbehörde kann sodann bei der zuständigen kantonalen Behörde Beschwerde geführt werden (Art. 90 Abs. 2 ZStV). Die Beschwerde gegen Verfügungen und Beschwerdeentscheide von Bundesbehörden oder letzten kantonalen Instanzen richtet sich gemäss Art. 90 Abs. 3 ZStV nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege. Die Oberaufsicht über das Eidgenössische Zivilstandswesen übt das Eidgenössische Amt für Zivilstandswesen (EAZW) aus (Art. 84 Abs. 1 ZStV). Es ist

insbesondere für den Erlass von Weisungen zuständig und führt Inspektionen durch (Art. 84 Abs. 3 ZStV).

### **E. 9.3.1**

Die Beschwerdeführerinnen führen in ihrer Stellungnahme vom 17. Januar 2023 aus, die Zuständigkeit zur Auskunftserteilung werde von sämtlichen anderen Stellen bestritten. So mache das Zivilstandsamt geltend, es sei die kantonale Aufsichtsbehörde zuständig. Diese wiederum verweise an das Staatssekretariat für Migration (SEM), da es sich bei der Nichtigerklärung der erleichterten Einbürgerung um ein bundesrechtlich geregeltes Verfahren handle. Das Staatssekretariat gebe jedoch an, es sei für das Zivilstandsregister und damit für die Erteilung der betreffenden Auskunft nicht zuständig. Es bleibe ihnen daher die Beurteilung ihrer Ansprüche durch das der Vorinstanz angegliederte Eidgenössische Amt für Zivilstandswesen (EAZW) als Oberaufsichtsbehörde.

### **E. 9.3.2**

Gemäss Art. 81 Abs. ZStV hat die Beschwerdeführerin 2 ihr Gesuch um Auskunft über die Daten, die über sie im Personenstandsregister geführt werden, beim Zivilstandsamt des Ereignis- oder Heimatortes zu stellen; für die Frage der Zuständigkeit zum Entscheid über ein Gesuch im Sinne von Art. 81 Abs. 1 ZStV ist unerheblich, dass das Verfahren zur Nichtigerklärung einer (erleichterten) Einbürgerung ein bundesrechtlich geregeltes Verfahren ist. Gegen die Verfügung des Zivilstandsbeamten steht ihr alsdann der Rechtsmittelweg offen. Auch das Fehlen oder das unrechtmässige Verzögern einer Verfügung kann den verwaltungsrechtlichen Rechtsmittelweg eröffnen (vgl. Art. 46a VwVG). Schliesslich steht der Beschwerdeführerin 2 die Beschwerde in Zivilsachen an das Bundesgericht offen (Art. 72 Abs. 2 Bst. b Ziff. 2 des Bundesgerichtsgesetzes [BGG, SR 173.110]). Die Beschwerdeführerinnen machen nicht geltend, dass eine anfechtbare Verfügung des Zivilstandsbeamten vorliegt und sie den Rechtsmittelweg bereits eingeschlagen haben. Eine Überweisung der Angelegenheit an die zuständige Instanz gemäss Art. 8 VwVG scheidet daher aus. Neben dem ordentlichen Rechtsmittelweg steht grundsätzlich die Anzeige im Sinne von Art. 71 VwVG beim Eidgenössischen Amt für Zivilstandswesen (EAZW) als Oberaufsichtsbehörde offen. Dabei handelt es sich nicht um ein ordentliches Rechtsmittel; in einem aufsichtsrechtlichen Verfahren hat der Anzeiger keine Parteistellung. Die Beschwerdeführerinnen haben sodann weder im Verfahren vor der Vorinstanz noch im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht konkret dargelegt, welche Verfehlungen sie allenfalls aufsichtsrechtlich zur Anzeige bringen wollen. Die Vorinstanz ist insoweit zu Recht nicht auf das Begehren der Beschwerdeführerinnen eingetreten, als sie nicht zur Erteilung von Auskünften gemäss Art. 81 Abs. 1 ZStV zuständig ist; sie hat die Beschwerdeführerinnen zutreffend an das zuständige Zivilstandsamt und damit auf das ordentliche Verwaltungsverfahren verwiesen. Sollten die Beschwerdeführerinnen eine aufsichtsrechtliche Anzeige beim Eidgenössischen Amt für Zivilstandswesen (EAZW) erheben wollen, hätten sie sich begründet an dieses zu wenden; eine Pflicht zur Überweisung einer Angelegenheit an die Oberaufsichtsbehörde besteht nicht.

### **E. 10**

Die Beschwerdeführerinnen hatten im Verfahren vor der Vorinstanz (sinngemäss) den Erlass einer Feststellungsverfügung verlangt betreffend die Überprüfung der Übereinstimmung und Vereinbarkeit der Bestimmung des Bürgerrechtsgesetzes über die Erstreckung der Nichtigkeit von (erleichterten) Einbürgerungen auf Kinder mit dem

geltenden nationalen und internationalen Recht; sie ersuchten um Feststellung, dass die betreffende Bestimmung des Bürgerrechtsgesetzes nicht auf ihre Übereinstimmung und Vereinbarkeit mit dem geltenden nationalen und internationalen Recht hin untersucht worden sei (vgl. auch vorstehend Sachverhalt Bst. H und E. 1.3.5). Zwar haben sie ihr Begehren nicht ausdrücklich und unter Verweis auf Art. 25 VwVG als Begehren um Erlass einer Feststellungsverfügung bezeichnet. Die Beschwerdeführerinnen waren und sind jedoch nicht anwaltlich vertreten, so dass ihnen daraus kein Nachteil entstehen darf. Ihr Begehren, die Vorinstanz habe zu «bestätigen», dass keine entsprechende Prüfung erfolgt sei (vgl. Schreiben der Beschwerdeführerinnen vom 21. Oktober 2021, Antrag Ziff. 3 [Vorakten, act. 23]), ist jedenfalls sinngemäss als Feststellungsbegehren zu qualifizieren (vgl. Urteil des BGer 1C\_216/2022 vom 28. Juli 2022 E. 2.6). Gemäss Art. 25 Abs. 1 VwVG kann die in der Sache zuständige Behörde über den Bestand, den Nichtbestand oder den Umfang öffentlich-rechtlicher Rechte oder Pflichten von Amtes wegen oder auf Begehren eine Feststellungsverfügung erlassen. Der Erlass einer Feststellungsverfügung setzt ein schutzwürdiges Interesse voraus (Art. 25 Abs. 2 VwVG). Darunter ist rechtsprechungsgemäss ein rechtliches oder tatsächliches und aktuelles Interesse an der sofortigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses zu verstehen, dem keine erheblichen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen und welches nicht durch eine rechtsgestaltende Verfügung gewahrt werden kann (sog. Subsidiarität der Feststellungsverfügung; BGE 142 V 2 E. 1.1; BGE 135 II 60 E. 3.3.2 f.). Fehlt das schutzwürdige Interesse, ist auf das Begehren nicht einzutreten; fällt es erst im Verlauf des Verfahrens dahin, ist das Begehren als gegenstandslos geworden abzuschreiben (vgl. Urteil des BGer 2C\_471/2022 vom 20. Dezember 2023 E. 1.2 mit Hinweisen). Feststellungsverfügungen können zudem - gleich wie Gestaltungs- und Leistungsverfügungen - nur individuelle und konkrete Rechte und Pflichten zum Gegenstand haben; auch mit Feststellungsverfügungen können mithin nur Rechtsfragen geklärt, nicht aber Tatsachenfeststellungen getroffen werden (BGE 135 II 60 E. 3.3.2; zum Ganzen auch Urteil des BGer 8C\_949/2015 vom 7. September 2016 E. 4 mit Hinweisen). Die Vorinstanz hat, soweit ersichtlich, (noch) keine Feststellungsverfügung erlassen. Hierzu wäre sie jedoch ohne Weiteres berechtigt und verpflichtet gewesen. So war spätestens seit der Stellungnahme der Beschwerdeführerinnen vom 8. August 2022 im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht klar, dass die Beschwerdeführerinnen den Erlass einer Feststellungsverfügung im Sinne von Art. 25 VwVG anbegehrten. Indem die Vorinstanz gleichwohl untätig blieb, beging sie jedenfalls eine Rechtsverzögerung; wurde wie hier der Erlass einer Verfügung anbegehrt, darf die Behörde nicht über einen so langen Zeitraum untätig bleiben, sondern hat, selbst wenn sie etwa ein schutzwürdiges Interesse nicht als gegeben ansieht, einen Nichteintretensentscheid zu treffen. Die Rechtsverzögerungsbeschwerde der Beschwerdeführerinnen ist daher gutzuheissen. Die Vorinstanz ist anzuweisen, innert sechs Monaten nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils über das Begehren der Beschwerdeführerinnen auf Erlass einer Feststellungsverfügung eine Verfügung zu erlassen. Vor diesem Hintergrund ist nicht weiter auf das Feststellungsbegehren gemäss der Stellungnahme der Beschwerdeführerinnen vom 30. Mai 2023 einzugehen.

## **E. 11**

Die Beschwerdeführerinnen verlangten von der Vorinstanz Auskunft über die Bearbeitung ihrer Personendaten; Hintergrund des Begehrens ist die Weitergabe von Personendaten der Beschwerdeführerinnen an Dritte durch eine Mitarbeiterin der Vorinstanz. Gemäss Art. 25

Abs. 1 des Datenschutzgesetzes (DSG, SR 235.1) kann jede Person vom Verantwortlichen Auskunft darüber verlangen, ob Personendaten über sie bearbeitet werden. Welche Informationen der betroffenen Person mitzuteilen sind, bestimmt sich nach Art. 25 Abs. 2 DSG. Demnach sind ihr unter anderem die bearbeiteten Personendaten als solche (Bst. b) und die Empfängerinnen und Empfänger mitzuteilen, denen Personendaten bekannt gegeben wurden (Bst. g). Die Beschwerdeführerinnen haben ihr Begehren um Auskunft erst im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht mit Stellungnahme vom 9. Oktober 2023 (hinreichend) geäußert. Es ist daher grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass sich die Vorinstanz bisher nicht zum Begehren geäußert und - soweit ersichtlich - auch nicht verfügt hat; eine Rechtsverzögerung liegt unter diesen Umständen nicht vor. Zuständig für den Entscheid über das Auskunftsbegehren ist die Vorinstanz. Dieses ist daher der Vorinstanz zu überweisen (Art. 8 Abs. 1 VwVG).

#### **E. 12**

Die Beschwerdeführerinnen verlangten von der Vorinstanz Auskunft zu verschiedenen Sachumständen, insbesondere im Zusammenhang mit der Rechtsetzungsbegleitung durch die Vorinstanz. Im Beschwerdeverfahren ergänzten sie diese Begehren mehrmals. Angesichts der Vorgeschichte und der Hintergründe ihres Zugangsbegehrens gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz ist das Informationsbedürfnis der Beschwerdeführerinnen nachvollziehbar. Das Öffentlichkeitsgesetz regelt jedoch nur - aber immerhin - den Zugang zu amtlichen Dokumenten im Sinne von Art. 5 BGÖ. Ein Anspruch auf allgemeine Auskunft zu Sachumständen besteht hingegen gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz nicht (vgl. zum Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung über öffentlich-rechtliche Rechte und Pflichten vorstehend E. 10).

#### **E. 13**

Insgesamt ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Die angefochtene Verfügung ist insoweit aufzuheben, als die Vorinstanz das Gesuch um Zugang zu einer statistischen Auswertung zur Nichtigerklärung von (erleichterten) Einbürgerungen einschliesslich deren Erstreckung auf Kinder und zu den betreffenden Beurkundungen in Infostar abgewiesen hat (Erwägungen 6 und 7). Die Angelegenheit ist im Sinne der Erwägungen zur neuen Entscheidung in der Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Soweit die Vorinstanz die Gesuche um Zugang zu weiteren Unterlagen betreffend die Überprüfung der Übereinstimmung und Vereinbarkeit bestimmter Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes mit dem geltenden nationalen und internationalen Recht und um Auskunft zu den über die Beschwerdeführerin 2 in Infostar geführten Daten abgelehnt hat beziehungsweise nicht darauf eingetreten ist, ist die Beschwerde abzuweisen (Erwägungen 8 und 9). Die Rechtsverzögerungsbeschwerde der Beschwerdeführerinnen ist gutzuheissen, soweit sie von der Vorinstanz den Erlass einer Feststellungsverfügung betreffend die Überprüfung der Übereinstimmung und Vereinbarkeit bestimmter Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes mit dem geltenden nationalen und internationalen Recht verlangt hatten. Die Vorinstanz ist anzuweisen, innert sechs Monaten nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Verfügung zu erlassen (Erwägung 10). Das Gesuch der Beschwerdeführerinnen um Auskunft über die Bearbeitung ihrer Personendaten durch die Vorinstanz ist an die Vorinstanz zu überweisen (Erwägung 11).

#### **E. 14**

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. 2'400.- festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Beschwerdeführerinnen obsiegen zu einem überwiegenden Teil. Es sind ihnen im Umfang ihres Unterliegens Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 800.- zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aufzuerlegen. Der Betrag wird dem von den Beschwerdeführerinnen in der Höhe von Fr. 1'000.- geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Der restliche Betrag in der Höhe von Fr. 200.- ist den Beschwerdeführerinnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Sie haben dem Bundesverwaltungsgericht hierzu ihre Kontoverbindung bekannt zu geben. Die Vorinstanz trägt keine Verfahrenskosten (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Die nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerinnen und die Vorinstanz haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 ff. VGKE). (Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.