



Bern, 10. November 2014

## **Empfehlung**

### **gemäss Art. 14 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung**

#### **zum Schlichtungsantrag von**

**X.  
(Antragsteller)**

**gegen**

#### **Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF**

- I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:**
1. Der Antragsteller (Journalist) hat beim Bundesamt für Justiz BJ am 12. September 2013 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz BGÖ; SR 152.3) ein Zugangsgesuch gestellt. Er begründete dies wie folgt: „Das Schweizer Fernsehen plant einen umfangreichen Dokumentarfilm zum Steuerkonflikt mit den USA. [...] Ein Aspekt wird die im Dezember 2011 schliesslich nicht durchgeführte Lieferung von Unterlagen an die US-Behörden sein.“ Er bat um Einsicht in folgende Dokumente:
    - „Korrespondenz in dieser Sache von und mit dem Direktor und Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz im Zeitraum 16. Dezember 2011 bis und mit 18. Januar 2012 (inkl. Mailverkehr)
    - Korrespondenz in dieser Sache zwischen den erwähnten Personen und der Departementsvorsteherin im erwähnten Zeitraum (inkl. Mailverkehr)“.
  2. Das BJ, das sich zunächst als zuständig erklärt hatte, teilte dem Antragsteller aber am 17. Oktober 2013 mit, die Konsultation der mitbeteiligten Behörden habe ergeben, dass es sachgerecht und richtig sei, die Behandlung seines Zugangsgesuches dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF zu übertragen. Das BJ und das SIF hätten sich dahingehend geeinigt. In der Folge verweigerte das SIF mit Schreiben vom 25. Oktober 2013 gänzlich die Einsicht in die Dokumente, in dem es sich auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ (Beeinträchtigung der ausserpolitischen Interessen der Schweiz oder der internationalen Beziehungen der Schweiz) sowie Art. 7 Abs. 1 Bst. f BGÖ (Gefährdung der wirtschafts-, geld und währungspolitischen Interessen) berief.



3. Gleichentags reichte der Antragsteller beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) einen Schlichtungsantrag ein mit folgendem Begehren: „Der Entscheid des EFD [recte: SIF] sei aus den Akten zu weisen. Aus dem geschilderten Sachverhalt gehe eindeutig hervor, dass das federführende Amt nach Art. 11 VBGÖe [sic!] das BJ ist. Das Gesuch sei deshalb nach Massgabe des BJ-Entscheidung vom 26.9.2013 zu behandeln bzw. Aktensicht zu gewähren.“
4. Am 18. Dezember 2013 erliess der Beauftragte eine Empfehlung betreffend die strittige Zuständigkeit für die Beantwortung des Zugangsgesuches vom 12. September 2013.<sup>1</sup> Er erklärte darin, dass die zwischen dem BJ und dem SIF vereinbarte Zuständigkeit im konkreten Fall mit dem Konzept des Öffentlichkeitsgesetzes nicht vereinbar ist. Er kam zum Schluss, dass das BJ das Zugangsgesuchverfahren für eigene Dokumente und auch für die Dokumente Dritter abzuschliessen hat, so auch für die sich in seinem Dokumentenbestand befindenden Dokumente der FINMA, da diese dem Öffentlichkeitsgesetz nicht unterliegt und daher als Dritte gilt. Hingegen äusserte der Beauftragte, dass das BJ nicht für die Beantwortung des Zugangsgesuches betreffend die Dokumente jener Behörden zuständig ist, die selber dem Öffentlichkeitsgesetz unterliegen, weshalb das Zugangsgesuch diesbezüglich an diese Behörden zu überweisen sei. Materiell äusserte sich der Beauftragte zur Sache damals nicht.
5. Die FINMA war mit der Empfehlung des Beauftragten vom 18. Dezember 2013 nicht einverstanden. Gegen ihre Verfügung vom 21. Januar 2014 erhob der Antragsteller Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer).<sup>2</sup> Das BJ und das SIF akzeptierten die Empfehlung. Der Antragsteller verlangte beim BJ innert Frist keine Verfügung im Sinne von Art. 15 Abs. 1 BGÖ (Ziffer 45 der Empfehlung vom 18. Dezember 2013). Somit war auch er mit der Empfehlung einverstanden. Später bat er mit E-Mail vom 19. Februar 2014 das BJ um die Auflistung sämtlicher Dokumente, die vom Zugangsgesuch betroffen seien, mit Ausnahme der FINMA-Dokumente.
6. Das BJ stellte dem Antragsteller am 28. Februar 2014 eine Auflistung der Dokumente zu, nummeriert von 1 bis 34. Darin nicht aufgelistet sind die FINMA-Dokumente, da diese Gegenstand eines hängigen Gerichtsverfahrens sind (Ziff. 5). Mit Schreiben vom 15. Mai 2014 teilte es ihm u.a. mit, dass es sein Zugangsgesuch betreffend die Dokumente des SIF an diese Behörde weiterleiten werde. Gemäss der detaillierten Liste des BJ vom 27. Februar 2014 handelt es sich um die Dokumente Nr. 2 und 31.
7. Das SIF teilte in seinem Schreiben vom 25. Juli 2014 dem Antragsteller mit: „Dokument 2 ist eine persönliche Mitteilung eines SIF-Mitarbeitenden an einen BJ-Mitarbeitenden. Dessen Gebrauch war dem Empfänger vorbehalten. Dokument 31 diente zwar dienstlichen Zwecken, es war aber lediglich ein Arbeitshilfsmittel für die Autorin. Gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. c i.V.m. Art. 1 BGÖ [sic!] sind solche zum persönlichen Gebrauch bestimmten Dokumente keine amtlichen Dokumente, weshalb sie nicht offengelegt werden müssen.“
8. Daraufhin reichte der Antragsteller mit Schreiben vom 12. August 2014 beim Beauftragten einen Schlichtungsantrag ein (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ) mit folgendem Begehren: „Der Entscheid des SIF sei als ungültig zu erklären sowie das Dossier an das BJ zurückzuweisen.“ Für die Begründung verwies er auf seinen Schlichtungsantrag vom 5. Juni 2014, den er gegen die Stellungnahme des BJ vom 15. Mai 2014 eingereicht hat.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> [EDÖB Empfehlung vom 18. Dezember 2013 BJ / SIF Zuständigkeit für die Beantwortung eines Zugangsgesuches.](#)

<sup>2</sup> Dies lässt sich dem Schreiben des BJ vom 15. Mai 2014 an den Antragsteller entnehmen.

<sup>3</sup> Vgl. EDÖB Empfehlung vom 10. November 2014 BJ / Korrespondenz.



9. Der Beauftragte bestätigte dem Antragsteller am 13. August 2014 den Eingang dieses Schlichtungsantrages und forderte gleichentags das SIF zu einer Stellungnahme und Zustellung der fraglichen Dokumente auf.
10. Das SIF reichte zusammen mit seiner Stellungnahme vom 22. August 2014 dem Beauftragten die Dokumente Nr. 2 und 31 ein und erklärte, dass Dokument Nr. 2 sei zum persönlichen Gebrauch des Autors und des Empfängers bestimmt und Dokument Nr. 31 habe im Verlauf der Arbeiten als Arbeitshilfsmittel gedient. Beide Dokumente seien gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. b und c i.V.m. Art. 1 Abs. 3 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (VBGÖ; SR 152.31) nicht amtlich, weshalb die Einsicht nicht zu gewähren sei.
11. Auf die weitergehende Vorbringen und die sich in den Akten befindlichen Dokumente wird, soweit sie für die Empfehlung wesentlich sind, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

## **II. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:**

### **A. Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ**

12. Der Antragsteller hat am 12. September 2013 ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim BJ eingereicht. Dieses leitete in der Folge das Zugangsgesuch zur Bearbeitung betreffend die Dokumente Nr. 2 und 31 an das SIF weiter. Das SIF bearbeitete das Gesuch und verweigerte den Zugang zu den fraglichen Dokumenten. Der Antragssteller ist als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt. Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 BGÖ).
13. Das Schlichtungsverfahren kann auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten stattfinden. Die Festlegung des Verfahrens im Detail obliegt alleine dem Beauftragten.<sup>4</sup> Kommt keine Einigung zu Stande 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**

14. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde. Er prüft damit im Schlichtungsverfahren einerseits beispielsweise, ob die für das Zugangsgesuch zuständige Behörde den Begriff des amtlichen Dokumentes (Art. 5 BGÖ) sowie die in Art. 7 f. BGÖ vorgesehenen Ausnahmeklauseln oder die Bestimmungen in Bezug auf den Schutz der Personendaten (Art. 9 BGÖ) rechtmässig angewendet hat. Andererseits prüft er 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).<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> BBI 2003 2024.

<sup>5</sup> GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 13, RZ 8.



### Zuständigkeit der Behörde

15. Der Antragsteller ist der Ansicht, dass das SIF nicht für die Bearbeitung seiner Dokumente Nr. 2 und 31 zuständig sei. Er verlangt, dass der Beauftragte den Entscheid des SIF für ungültig erkläre und das Dossier an das BJ zurückweise. Er verweist dabei auf seinen Schlichtungsantrag vom 5. Juni 2014, den er gegen die Stellungnahme des BJ vom 15. Mai 2014 eingereicht hat.
16. Der Beauftragte hält fest, dass der Antragsteller gegen die Empfehlung vom 18. Dezember 2013 beim BJ keine Verfügung nach Art. 15 Abs.1 BGÖ verlangt hat. Der Empfehlung entsprechend überwies das BJ das Zugangsgesuch für die Beurteilung der Dokumente Nr. 2 und 31 dem SIF, was nicht zu beanstanden ist.
17. *Demzufolge muss das SIF das Zugangsgesuch betreffend die Beurteilung der Dokumente Nr. 2 und 31 nicht an das BJ zurückweisen.*

### Amtliches Dokument

18. Art. 5 BGÖ regelt, welche Dokumente unter den Begriff „amtliches Dokument“ fallen. Als nicht amtliche Dokumente gelten nach dessen Abs. 3 noch nicht fertig gestellte Dokumente (Bst. b) bzw. Dokumente, die zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (Bst. c). Ist eine der beiden Ausnahmen erfüllt, kommt das Öffentlichkeitsgesetz nicht zur Anwendung.
19. Als ein zum *persönlichen Gebrauch bestimmtes Dokument* gilt nach Art. 1 Abs. 3 VBGÖ jede Information, die dienstlichen Zwecken dient, deren Benutzung ausschliesslich der Autorin, dem Autor oder einem eng begrenzten Personenkreis vorbehalten ist, wie Notizen oder Arbeitskopien von Dokumenten. Es werden zwei Kategorien unterschieden: Einerseits geht es um Informationen, die zwar für *dienstliche Zwecke* verwendet werden, deren Gebrauch aber einzig dem Verfasser oder der Verfasserin vorbehalten sind. Darunter können auch Dokumente fallen, die innerhalb eines Teams oder zwischen Mitarbeitern oder Mitarbeitern und Vorgesetzten ausgetauscht werden.<sup>6</sup> Es handelt sich hierbei um Arbeitshilfsmittel. Als solche gelten bspw. Dispositionen, Kurzzusammenfassungen, handschriftliche Notizen, Arbeitskopien von Dokumenten, Korrekturvorschläge, Gedankenstützen oder Begleitnotizen sowie unter Umständen E-Mails. Andererseits gelten als zum persönlichen Gebrauch bestimmte Dokumente, jene die sich zwar im Besitz der Behörde befinden, aber *nicht dienstlichen Zwecken* dienen. Das sind bspw. Briefe oder E-Mails, die persönlich an Bundesmitarbeiter adressiert werden, allerdings nicht mit einer dienstlichen Sache zusammenhängen. Demzufolge sind jedoch private Schreiben mit amtlichem Inhalt amtliche Dokumente, da sie für dienstliche Zwecke bestimmt sind.<sup>7</sup>
20. Als ein *nicht fertig gestelltes Dokument* gilt im Sinne von Art. 1 Abs. 2 VBGÖ ein Dokument, wenn es von der erstellenden Behörden unterzeichnet wurde (Bst. a) *oder* wenn das Dokument vom Ersteller dem Adressaten definitiv übergeben wurde, namentlich zur Kenntnis- oder Stellungnahme oder als Entscheidungsgrundlage (Bst. b). Entscheidend ist, ob Anhaltspunkte für die Fertigstellung des Dokuments bestehen. Ausschlaggebend ist demnach, dass das Dokument definitiven Charakter hat. Solange ein Dokument nicht in der Endfassung besteht, unterliegt es nicht dem Öffentlichkeitsgesetz, da das Kriterium „amtliches Dokument“ nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ nicht erfüllt ist.<sup>8</sup> Indizien für ein nicht fertig gestelltes Dokument sind bspw. Einfügen von Wasserzeichen, Kennzeichnen als Entwurf eines im (sichtbaren) Korrekturmodus verfassten

<sup>6</sup> Vgl. BGE 2011/52 (=Urteil des BVGer A-1135/2011 vom 7. Dezember 2011), E. 5.2.1.

<sup>7</sup> MAHON/GONIN, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 5, RZ 40 f.

<sup>8</sup> Vgl. dazu Urteil des BVGer A-1156/2001 vom 22. Dezember 2011, E. 8.3.2.



Textes, oder die erkennbare Informalität von Notizen oder provisorischen Fassungen, fehlende Unterzeichnung.<sup>9</sup>

21. Das SIF berief sich in seiner ersten Stellungnahme zum Zugangsgesuch vom 25. Oktober 2013 an den Antragsteller nicht auf Art. 5 Abs. 3 BGÖ.<sup>10</sup> In seiner zweiten Stellungnahme vom 25. Juli 2014 an den Antragsteller macht es geltend, dass die Dokumente Nr. 2 und 31 zum persönlichen Gebrauch bestimmt seien. In der Stellungnahme an den Beauftragten vom 22. August 2014 bekräftigt das SIF seine Position wie folgt: "Dokument Nr. 2 war zum persönlichen Gebrauch des Autors und des Empfängers bestimmt. Dokument Nr. 31 diente im Verlauf der Arbeiten als Arbeitshilfsmittel; es ist in diesem Sinn kein fertig gestelltes Dokument. Dies ergibt sich aus der Art der Dokumente, die wie eine persönliche Notiz bzw. eine kurze Arbeitsnotiz abgefasst sind und ausserdem aus dem gewählten Adressatenkreis. Die beiden Dokumente sind daher gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. b und c i.V.m. Art. 1 Abs. 3 VBGÖ nicht amtlich, weshalb die Einsicht nicht zu gewähren ist. [...] Da die beiden Dokumente zum persönlichen Gebrauch der Autoren bzw. Empfänger bestimmt waren, waren/sind sie nicht im Dokumentenmanagementsystem des SIF, sondern im Outlook der Autoren abgelegt [...]"
22. Zuerst ist zu bedenken, dass die Verwendung moderner Kommunikationsmittel nicht automatisch bedeutet, dass jedes E-Mail und jeder E-Mail-Anhang als amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ gilt. So können auch elektronisch erstellte Dokumente Arbeitshilfsmittel<sup>11</sup> sein, so etwa, wenn in einem Dokument Korrekturen und Kommentare eingefügt werden. Es ist immer im Einzelfall zu prüfen, ob das Dokument die erforderlichen Kriterien nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ erfüllt.
23. In seiner Stellungnahme an den Antragsteller vom 25. Juli 2014 beruft sich das SIF auf Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ („zum persönlichen Gebrauch bestimmtes Dokument“). Gegenüber dem Beauftragten macht es geltend, dass für die fraglichen Dokumente nach Art. 5 Abs. 3 BGÖ die Voraussetzungen nach Bst. b „nicht fertig gestelltes Dokumente“ und nach Bst. c „zum persönlichen Gebrauch bestimmte Dokumente“ erfüllt seien. Dasselbe Dokument kann jedoch aufgrund der jeweiligen Definition der beiden Sachverhalte nicht gleichzeitig beide Tatbestände erfüllen: Entweder handelt es sich um ein Dokument, das nicht fertig gestellt ist (Bst. b) oder es handelt sich um ein Dokument, das zum persönlichen Gebrauch bestimmt ist (bst. c). Bereits deshalb überzeugt die Argumentation des SIF nicht.
24. Auch wenn die Dokumente je einzeln nach den zwei Ausnahmen nach Art. 5 Abs. 3 Bst. b und c BGÖ geprüft werden, kommt der Beauftragte zum Ergebnis, dass beide Dokumente den Dokumentbegriff gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ erfüllen:
25. Das Kriterium „eng begrenzter Personenkreis“ ist für sich allein betrachtet noch nicht relevant, damit ein Dokument als zum *persönlichen Gebrauch gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ* bestimmt gelten kann. Ansonsten könnte das Öffentlichkeitsgesetz für alle Geschäfte, an welchen nur ein eng begrenzter Personenkreis beteiligt ist, ausgehebelt werden. Wesentlich ist die Qualität des Dokumentes. Der Inhalt der E-Mails steht im direkten Bezug zu einer dienstlichen Sache, nämlich dem Steuerstreit zwischen der Schweiz und den USA. Die zwei zu beurteilenden E-Mails sind keine Begleitnotizen, Arbeitskopien von Dokumenten, Korrekturvorschläge oder Gedankenstützen von SIF Mitarbeitenden oder Texte, die zur Korrektur versandt wurden. Sie sind mehr als eine persönliche Notiz oder Disposition.<sup>12</sup> Sie sind daher nicht als Arbeits- und/oder Vorbereitungshilfe zu qualifizieren. Demzufolge gelten die beiden E-Mails nicht

<sup>9</sup> BÜHLER, Basler Kommentar zum Öffentlichkeitsgesetz (Zit. BSK BGÖ), 3. Aufl., Basel 2014, Art. 5 BGÖ N 25 f.

<sup>10</sup> Vgl. [EDÖB Empfehlung vom 18. Dezember 2013 BJ / SIF Zuständigkeit für die Beantwortung eines Zugangsgesuches](#).

<sup>11</sup> BBI 2003 2000.

<sup>12</sup> Vgl. Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014, E. 6.5.2.



als zum persönlichen Gebrauch bestimmte Dokumente (e contrario Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ i.V. m. Art. 1 Abs. 3 VBGÖ).

26. Bei der Frage, ob ein fertig gestelltes Dokument im Sinne von Art 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ vorliegt, ist wesentlich, ob dieses in seiner Endfassung besteht, d.h. ob es definitiven Charakter hat. Dabei sind rein formelle Kriterien nicht bedeutsam, sonst könnte die Verwaltung mit formellen Mitteln, wie etwa mit der Bezeichnung Entwurf, Dokumente dem Öffentlichkeitsgesetz entziehen.<sup>13</sup> Auch ist das Argument, dass sich die Dokumente nicht im Dokumentenmanagementsystem befinden, konkret unerheblich. Im Übrigen ist fraglich, ob diese Dokumente in dieses System nicht hätten integriert werden sollen.<sup>14</sup> Die zwei fraglichen E-Mails, Dokument Nr. 2 und 31 enthalten nach Ansicht des Beauftragten Einschätzungen des SIF in einer dienstlichen Sache. Es sind keine Anhaltspunkte vorhanden, dass diese E-Mails einen vorläufigen Charakter aufweisen, d.h. Dokumente sind, die nach der Vorstellung des Verfassers noch einer weiteren Bearbeitung bedürfen und daher noch nicht als endgültig verstanden werden dürfen.<sup>15</sup> Sie sind von einem Departement an ein anderes nicht zur Überarbeitung, sondern definitiv vom Verfassenden übermittelt worden.<sup>16</sup> Daher gelten beide E-Mail als fertig gestellte Dokumente (e contrario Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ i.V. m. Art. 1 Abs. 2 Bst. b VBGÖ).
27. *Demzufolge sind die Dokumente Nr. 2 und 31 amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ und gelten daher grundsätzlich als zugänglich.*
28. Der Anspruch auf Zugang zu diesen E-Mails kann jedoch scheitern, wenn Ausnahmen nach Art. 7 f BGÖ entgegenstehen.

Überwiegende öffentliche oder private Interessen nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ

29. Wie der Beauftragte bereits in der Empfehlung vom 18. Dezember 2013 festgehalten hat, kann der Zusammenhang der fraglichen Dokumente mit dem Dossier Steuerstreit mit den USA einen Einfluss auf die materielle Beurteilung der fraglichen Dokumente haben, wenn die Behörden nachweisen, dass private oder öffentliche Interessen nach Art. 7 BGÖ vorliegen. Die Interessenabwägung zu den in Art. 7 Abs. 1 BGÖ aufgezählten privaten und öffentlichen Interessen nimmt der Gesetzgeber in abschliessender Weise selber vor. Im Einzelfall hängt jedoch die *Wirksamkeit dieser Ausnahmeklauseln* einerseits davon ab, dass die Beeinträchtigung des geschützten Interesses im Fall einer Offenlegung von einer *gewissen Erheblichkeit* sein muss und andererseits, dass ein *ernsthaftes Risiko* bezüglich des Eintritts besteht, mithin der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge und mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt.<sup>17</sup> Nachfolgend ist für die Dokumente Nr. 2 und 31 zu prüfen, ob das SIF Ausnahmegründe nach Art. 7 f. BGÖ genügend überzeugend dargelegt hat.
30. Seine Zugangsverweigerung stützte das SIF einzig auf seine Position, dass keine amtlichen Dokumente vorhanden seien und somit das Öffentlichkeitsgesetz nicht zur Anwendung komme. Für den Fall, dass diese Einschätzung nicht zielführend ist, hat sich das SIF weder in seiner Stellungnahme an den Antragsteller vom 25. Juli 2014 auf noch in seiner Stellungnahme an den Beauftragten vom 22. August 2014 auf einen Ausnahmegrund nach Art. 7 f. BGÖ für seine Zugangsverweigerung berufen. Zwar hat das SIF in dieser Stellungnahme an den Beauftragten

<sup>13</sup> BSK BGÖ, BÜHLER, Art. 5 BGÖ N 26.

<sup>14</sup> Vgl. dazu SCHOCH, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2009, § 2 RZ 49 f.

<sup>15</sup> Vgl. dazu, SCHOCH, a.a.O., § 2 RZ 46.

<sup>16</sup> Vgl. dazu Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014, E. 6.4.1 f.

<sup>17</sup> Vgl. Urteil des BVGer A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013, E. 8.1; vgl. zur Umkehr der Beweislast Urteil des BVGer A-2186/2013 vom 14. Februar 2014, E. 4.3.



auch die Stellungnahme des BJ vom 15. Mai 2014 beigelegt, diese aber in der Begründung mit keinem Wort erwähnt. Ebenso wenig berief es sich auf seine erste Stellungnahme vom 25. Oktober 2013, in welcher es zwei Ausnahmegründe geltend gemacht hat.

31. *Demnach ist nach Ansicht des Beauftragten dem SIF der Nachweis eines Ausnahmegrundes nicht gelungen.*
32. *Zusammenfassend kommt der Beauftragte zum Schluss, dass der Zugang zu den amtlichen Dokumenten Nr. 2 und 31 zu gewähren ist.*

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

33. Das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen weist das Zugangsgesuch vom 12. September 2013 betreffend seine Dokumente Nr. 2 und 31 nicht zur Bearbeitung an das Bundesamt für Justiz zurück.
34. Das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen gewährt den Zugang zu den Dokumenten Nr. 2 und 31.
35. Das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist.
36. Das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
37. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art.15 Abs. 1 BGÖ).
38. Gegen die Verfügung kann der Antragsteller beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGÖ).
39. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
40. Die Empfehlung wird eröffnet:
  - X.
  - Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF  
3003 Bern
41. Die Empfehlung geht zur Kenntnis an:
  - Eidgenössisches Departement für  
auswärtige Angelegenheiten EDA  
3003 Bern
  - Bundesamt für Justiz BJ  
3003 Bern