



Bern, 21. Februar 2025

**Empfehlung
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes
im Schlichtungsverfahren zwischen**

1. X. __

2. Y. __

3. Z. __

**alle vertr. d. A. __
(Antragstellende)**

und

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF

I Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Die Antragstellenden (Unternehmen) hatten am 2. September 2024 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF namentlich um Zugang zu sämtlichen amtlichen Dokumenten aus dem Zeitraum 2016 bis November 2024 ersucht, welche von den jeweiligen schweizerischen Vertretern im Exekutivdirektorium des Internationalen Währungsfonds IWF erstellt, versandt oder empfangen worden sind und einen Zusammenhang mit dem Wiedereintritt von Usbekistan in die Schweizer Stimmrechtsgruppe¹ im IWF aufweisen. Mitumfasst sei auch die elektronische Kommunikation, u. a. mit dem ehemaligen Präsidenten der Schweizerischen Nationalbank SNB.
2. Am 3. September 2024 ersuchten die Antragstellenden beim SIF zusätzlich um Zugang zu amtlichen Dokumenten aus dem Zeitraum Sommer bzw. Herbst 2021 im Zusammenhang mit einer Anfrage eines ehemaligen ausserordentlichen Bundesanwalts im vorerwähnten Kontext.

¹ Die Schweiz nimmt als Leiterin einer Stimmrechtsgruppe bestehend aus Aserbaidshan, Kasachstan, Kirgisische Republik, Liechtenstein, Polen, Serbien, Schweiz, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan permanent Einsitz im Exekutivrat (www.sif.admin.ch > Multilaterale Beziehungen > Internationaler Währungsfonds IWF > Übersicht [zuletzt abgerufen am 23. Januar 2025]).

3. Mit E-Mails vom 4. Oktober 2024 nahm das SIF zu den zwei vorerwähnten Zugangsgesuchen Stellung. Zum Gesuch vom 2. September 2024 gewährte das SIF zunächst einen Teilzugang zu vier Dokumenten. Für die darin enthaltenen Schwärzungen von Personendaten verwies es auf Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 1 BGÖ resp. Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ, soweit Personendaten von ausländischen und Regierungsvertretern betroffen seien. Im Übrigen seien die Schwärzungen zum Schutz der internationalen Beziehungen der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ) erfolgt oder beträfen Inhalte der SNB, welche gemäss Art. 2 Abs. 2 BGÖ vom persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes nicht erfasst werde. Das SIF erklärte zudem, dass die Zugänglichkeit weiterer Dokumente zu diesem Gesuch geprüft werde, und stellte eine entsprechende Stellungnahme in Aussicht (s. Ziffer 5). In Bezug auf das Begehren vom 3. September 2024 (Ziffer 2) hielt es fest, über keine entsprechenden amtlichen Dokumente zu verfügen.
4. Gleichentags gelangten die Antragstellenden wiederum ans SIF und verlangten u.a., das SIF habe zu bestimmten Aspekten den ehemaligen (zeitweise stellvertretenden) Exekutivdirektor der schweizerischen Stimmrechtsgruppe im IWF zu befragen, welcher dazu per E-Mail Auskunft geben solle. Es handle sich hierbei um rasch erstellbare virtuelle Dokumente.
5. Am 9. Oktober 2024 gewährte das SIF betreffend das Zugangsgesuch vom 2. September 2024 (s. Ziffer 3) einen weiteren Teilzugang. Die im zugestellten Dokument enthaltenen Schwärzungen begründete es mit den Ausnahmegründen nach Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 1 BGÖ bzw. Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ. Zu den in der E-Mail vom 4. Oktober 2024 (s. Ziffer 4) von den Antragstellenden gestellten Anträgen bekräftigte das SIF die bereits telefonisch klargestellte Einschätzung, wonach das Öffentlichkeitsgesetz keinen Anspruch auf Erstellung von Dokumenten und die Durchführung von Befragungen vorsehe.
6. Die Antragstellenden reichten am 14. Oktober 2024 einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein, in welchem sie um die Abgabe einer Empfehlung zu sechs von ihnen konkret dargestellten Sachverhalten resp. Begehren ersuchten.
7. Mit E-Mail vom 15. Oktober 2024 bestätigte der Beauftragte gegenüber den Antragstellenden den Eingang des Schlichtungsantrages.
8. Ebenfalls mit E-Mail vom 15. Oktober 2024 informierte der Beauftragte das SIF über den eingegangenen Schlichtungsantrag und forderte es dazu auf, Kopie(n) des Zugangsgesuchs resp. der Zugangsgesuche im Umfang der Schlichtungsbegehren und entsprechende Stellungnahme(n) einzureichen. Weiter wurde das SIF aufgefordert, dem Beauftragten mitzuteilen, zu welchen der sechs Begehren der Antragstellenden weder ein Zugangsgesuch noch eine (abschliessende) Stellungnahme existiere.
9. Mit E-Mail vom 5. November 2024 ersuchten die Antragstellenden beim Beauftragten um Einsicht in eine allfällige behördliche Stellungnahme, bevor der Beauftragte eine Empfehlung abgebe.
10. Am 8. November 2024 reichte das SIF dem Beauftragten die verlangten Dokumente ein (s. Ziffer 8) und legte ausführlich dar, zu welchen der sechs Anträge des Schlichtungsantrags resp. in welchem Umfang das SIF Zugangsgesuche der Antragstellenden erhalten und bearbeitet hatte.
11. Am 14. November 2024 erklärte der Beauftragte gegenüber dem SIF und den Antragstellenden, aufgrund der eingereichten Unterlagen davon ausgehen zu müssen, dass der Schlichtungsantrag die Zugangsgesuche vom 2. September 2024 (15:16 Uhr, Konkretisierung des Gesuchs vom 27. August 2024; s. Ziffer 1), vom 3. September 2024 (10:49 Uhr; s. Ziffer 2) und vom 4. Oktober 2024 (16:15 Uhr; s. Ziffer 4) betreffe, wodurch – nur soweit in den Anträgen 1-6 des Schlichtungsantrags aufgenommen – auch der Gegenstand des vorliegenden Schlichtungsverfahrens definiert werde. Weiter informierte der Beauftragte das SIF und die Antragstellenden darüber, dass der Beauftragte das Schlichtungsverfahren schriftlich durchführen werde², sie jedoch eine ergänzende Stellungnahme einreichen könnten (Art. 12 Abs. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31]). Gleichzeitig lehnte der

² Gemäss Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz obliegt die Festlegung des Verfahrens im Einzelnen dem Beauftragten; er kann dasjenige Vorgehen wählen, das dem einzelnen Fall am besten angemessen ist (Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024).

Beauftragte den Antrag der Antragstellenden vom 5. November 2024, die Stellungnahme der Behörde im Schlichtungsverfahren zugestellt zu erhalten und dazu Stellung nehmen zu können, ab. Zusammenfassend begründete er dies damit, dass die Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) im Schlichtungsverfahren nicht direkt anwendbar seien. Zudem gebe der Beauftragte eine unverbindliche Empfehlung ab, weshalb der verfassungsrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör im Schlichtungsverfahren ohnehin nicht gelte.

12. Gleichentags wandten sich die Antragstellenden wiederum an den Beauftragten und forderte u.a. erneut, vorweg über die Stellungnahme des SIF informiert zu werden, um dazu Stellung nehmen zu können.
13. Fünf Tage später, am 19. November 2024, richteten die Antragstellenden eine weitere E-Mail an den Beauftragten und verlangten, vorgängig darüber informiert zu werden, in welchem Umfang und mit welcher Begründung das SIF den Zugang zu den verlangten Dokumenten verweigern wolle. Zudem beantragten sie, zum Entwurf der anstehenden Empfehlung Stellung nehmen zu können.
14. Der Beauftragte verwies in seiner Antwort-E-Mail vom 21. November 2024 an die Antragstellenden auf seine E-Mail vom 14. November 2024 (vgl. Ziffer 11), ohne sich erneut zur selben Sache zu äussern.
15. Am 21. November 2024 gelangten die Antragstellenden an das SIF und erkundigten sich, in welchem Umfang der Zugang zu den verlangten Dokumenten verweigert würde.
16. Mit E-Mail vom 22. November 2024 verwies das SIF für die Zugangsverweigerung auf seine bereits erfolgten Stellungnahmen in den E-Mails vom 4. Oktober 2024 (s. Ziffer 3) und vom 9. Oktober 2024 (s. Ziffer 9), ohne sich erneut zu derselben Sache zu äussern.
17. Am 22. November 2024 reichten die Antragstellenden eine ergänzende Stellungnahme ein. Darin legten sie lediglich ihre Einschätzung dar, wonach amtliche Dokumente nur Schutz durch die Ausnahmeregelungen von Art. 3, 7 und 8 BGÖ geniessen würden, wenn sie in gesetzeskonformer Erfüllung von öffentlichen Aufgaben erstellt worden seien.
18. Das SIF stellte dem Beauftragten am 4. Dezember 2024 eine ergänzende Stellungnahme zu und äusserte sich eingehend zu den Gründen der in den teilweise zugänglich gemachten Dokumenten angebrachten Schwärzungen. So führte das SIF im Wesentlichen aus, dass ein Zugang zu Informationen der SNB gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz ausgeschlossen sei. Es legte dar, aus welchen Gründen der Zugang zu den verlangten Dokumenten, welche aufgrund des vorliegenden Sachzusammenhangs der Zugangsbegehren einen unmittelbaren Bezug zu Drittländern und zu aussenpolitischen Aktivitäten der Schweiz im IWF aufweisen würden, zum Schutz der aussenpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz eingeschränkt worden sei.
19. Auf die weiteren Ausführungen der Antragstellenden und des SIF sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

II Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:

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

20. Die Antragstellenden reichten ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim SIF ein. Dieses verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Die Antragstellenden sind als Teilnehmende an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
21. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.³

³ BBl 2003 2024.

Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

B. Materielle Erwägungen

22. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.⁴
23. Die Antragstellenden ersuchen im Schlichtungsverfahren mehrfach um Zustellung von behördlichen Stellungnahmen des SIF an den Beauftragten, um sich zu diesen äussern zu können (s. Ziffer 9, 12 und 13). Zudem beantragen sie, zum Entwurf der Empfehlung Stellung nehmen zu können. In der E-Mail vom 14. November 2024 an den Beauftragten begründen die Antragstellenden diese Anträge mit der Anwendbarkeit der Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes und dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör. Damit machen die Antragstellenden sinngemäss Akteneinsichtsrechte der Parteien im laufenden Schlichtungsverfahren geltend.
24. Das Schlichtungsverfahren nach Art. 13 BGÖ ist ein Mediationsverfahren.⁵ Der Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens ist auf eine Schlichtung, die im Falle der Nichteinigung mit einer unverbindlichen Empfehlung abschliesst, faktisch nicht anwendbar.⁶ So hat denn auch das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die Bestimmungen des VwVG, welche in Art. 26-33 VwVG den Anspruch auf rechtliches Gehör konkretisieren (Akteneinsicht und rechtliches Gehör), im Stadium des Schlichtungsverfahrens nicht direkt anwendbar sind.⁷ Da der Beauftragte im Schlichtungsverfahren keine Verfügung erlässt, sondern nur eine unverbindliche Empfehlung abgibt, gilt – so das Bundesverwaltungsgericht – der verfassungsrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör im Schlichtungsverfahren ohnehin nicht.⁸ Schliesslich hat der Beauftragte im Schlichtungsverfahren den Grundsatz der Vertraulichkeit zu wahren.⁹
25. Zudem ist Folgendes zu beachten: Ein Schlichtungsverfahren soll nach dem Willen des Gesetzgebers möglichst wenig formalisiert und "verrechtlicht" sein und unterscheidet sich folglich vom Verwaltungsverfahren im klassischen Sinn. So würde denn ein Schriftenwechsel in diesem Verfahrensstadium der Verfahrensvereinfachung und dem Beschleunigungsgebot entgegenstehen. Abgesehen davon wäre grundsätzlich wiederum ein Anhörungsverfahren nach Art. 11 BGÖ durchzuführen, da in den Verfahrensdokumenten und Stellungnahmen auch allfällige Informationen enthalten sein können, zu welchen Gesuchstellende bereits im laufenden Schlichtungsverfahren Einsicht erwirken wollen und an denen Dritte ein Geheimhaltungsinteresse haben. Demzufolge besteht kein Anspruch auf Zugang zu den von den Antragstellenden verlangten Verfahrensakten des laufenden Schlichtungsverfahrens.¹⁰
26. Gegenstand des vorliegenden Schlichtungsverfahrens ist einzig der Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss den in den Zugangsgesuchen vom 2. September 2024 (Konkretisierung des Gesuchs vom 27. August 2024), vom 3. September 2024 und vom 4. Oktober 2024 geäusserten Begehren, und zwar nur in dem Umfang, in welchem die Begehren in den Ziffern 1-6 des Schlichtungsantrags aufgenommen worden sind.
27. Soweit die Antragstellenden in der E-Mail vom 14. November 2024 an den Beauftragten erklären, der Beauftragte solle zu allen noch unbehandelten Zugangsgesuchen Empfehlungen aussprechen, wird dieses Vorbringen von ihnen nicht weitergehend erläutert. Sie legen insbesondere nicht dar, welche Zugangsgesuche bei welchen Behörden bis anhin nicht bearbeitet bzw. beurteilt worden sind, inwiefern diese Gesuche darüber hinaus von den Begehren im Schlichtungsantrag er-

⁴ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

⁵ Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 4.

⁶ GUY-ECABERT, in: Handkommentar BGÖ, Art. 13, Rz 47.

⁷ Urteil des BVGer A-3649/2014 vom 25. Januar 2016 E. 3.2.1; Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 4.1.3.

⁸ Zum Ganzen siehe das Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 4.1.3.2 und 4.1.4 m.H.

⁹ GUY-ECABERT, in: Handkommentar BGÖ, Art. 13, Rz 14.

¹⁰ Empfehlung des EDÖB vom 23. November 2023: BAG / Impfstoffverträge Moderna Switzerland GmbH, Ziffer 38.

fasst werden und dass überdies die Voraussetzungen für einen Schlichtungsantrag jeweils gegeben wären. Infolgedessen vermag der Beauftragte in diesem Vorbringen der Antragstellenden nicht zu erkennen, inwiefern der Schlichtungsgegenstand abweichend vom hiervor Ausgeführten (Ziffer 26) zu definieren ist.

28. Ausserhalb des Gegenstandes dieses Schlichtungsverfahrens sind sämtliche in den Zugangsgesuchen vom 2. September 2024, 3. September 2024 und 4. Oktober 2024 geäusserten Aspekte, welche in den Begehren gemäss Ziffern 1-6 des Schlichtungsantrags nicht aufgenommen worden sind. Ebenfalls nicht Streitgegenstand sind sämtliche Begehren, welche erstmals im Schlichtungsantrag vorgebracht worden sind. Diese Begehren stellen – im Verhältnis zu den ursprünglichen Zugangsbegehlen – eine unzulässige Erweiterung respektive Abänderung des Schlichtungsgegenstands dar (Art. 13 BGÖ *e contrario*). Sie konkretisieren resp. schränken die vorerwähnten drei Zugangsgesuche nicht ein. Dies trifft zunächst auf die Begehren gemäss den Ziffern 1, 5 und 6 des Schlichtungsantrags zu, was bereits daran zu erkennen ist, dass alle in diesen Begehren erwähnten Personen (und damit zusammenhängend die verlangten Dokumente) in den Zugangsgesuchen nicht erwähnt sind. Gleiches gilt – abgesehen vom ehemaligen Präsidenten der SNB – für das Begehren gemäss Ziffer 4 des Schlichtungsantrags. Überdies wird mit Begehren gemäss Ziffer 2 Zugang zur Korrespondenz im Zusammenhang mit der Bearbeitung des "[...] vorliegenden Zugangsgesuchs [...]" verlangt. Ein solches Begehren ist in den Zugangsgesuchen nicht enthalten und stellt somit ebenfalls eine Erweiterung dar. Die Begehren gemäss den Ziffern 1, 2, 5, 6 (vollumfänglich) und Ziffer 4 – soweit nicht den ehemaligen Präsidenten der SNB betreffend – sind demzufolge nicht Gegenstand des vorliegenden Schlichtungsverfahrens. Daher tritt der Beauftragte auf Begehren, die eine unzulässige Erweiterung respektive Abänderung des Schlichtungsgegenstands darstellen, nicht ein.
29. In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass der Beauftragte die Rechtsvertretung der Antragstellenden (im Zusammenhang mit früheren Schlichtungsverfahren) bereits mehrfach darauf hingewiesen hat, dass Gegenstand eines Schlichtungsverfahrens nur der Zugang zu mit einem Zugangsgesuch bereits ersuchten Dokumenten sein kann. Nicht Schlichtungsgegenstand sind daher erst im Schlichtungsantrag bzw. im Schlichtungsverfahren vorgebrachte Zugangsgesuche. Die gilt ebenso für allfällige über ein Zugangsgesuch hinausgehende (Zugangs-)Begehren (vgl. E-Mails vom 22. Mai 2024, vom 5. Juni 2024 und vom 29. Juli 2024).
30. Gegenstand dieses Schlichtungsverfahrens ist damit zum einen der Zugang zu sämtlicher schriftlicher Korrespondenz zwischen dem ehemaligen Präsidenten der SNB und den jeweiligen schweizerischen Vertretern im Exekutivdirektorium des IWF aus dem Zeitraum 2017 bis Ende Dezember 2022, welche einen Zusammenhang mit dem Wiedereintritt von Usbekistan in die Schweizer Stimmrechtsgruppe im IWF aufweist (Begehren Ziffer 4 i.V.m. Zugangsgesuch vom 2. September 2024). Das SIF gewährte den Antragstellenden am 4. Oktober 2024 und am 9. Oktober 2024 je einen Teilzugang zu fünf Dokumenten, wobei nur zwei davon die schriftliche Korrespondenz betreffend den ehemaligen Präsidenten der SNB enthalten und entsprechend der von den Antragstellenden verlangten Korrespondenz zuzurechnen sind: eine E-Mail mit dem Betreff *Usbekistan* und eine E-Mail mit dem Betreff *Stimmrechtsgruppe*. Letztgenannte E-Mail enthält vier grössere Passagen, wobei gemäss Angaben des SIF nur die letzte inhaltlich vom Gegenstand des Zugangsgesuchs miterfasst wird, weshalb die anderen drei Passagen – sie enthalten ausschliesslich Informationen zu anderen ausländischen Staaten – geschwärzt wurden. Dementsprechend ist die Schwärzung dieser Passagen nicht zu beanstanden. Zum Schlichtungsgegenstand gehören folglich nur die E-Mail mit dem Betreff *Usbekistan* und die E-Mail mit dem Betreff *Stimmrechtsgruppe* mit der hiervor geäusserten Einschränkung (nachfolgend: Korrespondenz).

Zum andern ist der Zugang zu vom SIF beim ehemaligen (zeitweise stellvertretenden) Exekutivdirektor der schweizerischen Stimmrechtsgruppe im IWF einzuholenden Erklärungen im Zusammenhang mit dem Wiedereintritt von Usbekistan in ebendiese Stimmrechtsgruppe (Begehren Ziffer 3 i.V.m. Zugangsgesuch vom 4. Oktober 2024; nachfolgend: Erklärungen) zu beurteilen.
31. In einem ersten Schritt ist die Zugänglichkeit der von den Antragstellenden verlangten Korrespondenz zu prüfen. Das SIF erklärt in seiner Stellungnahme 4. Oktober 2024 gegenüber den Antragstellenden und in der Stellungnahme vom 28. November 2024 gegenüber dem Beauftragten, dass allfällige die SNB betreffende Inhalte gestützt auf Art. 2 Abs. 2 BGÖ geschwärzt worden seien, weil die SNB nicht vom persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes erfasst werde.

Gegenüber dem Beauftragten ergänzte das SIF, dass in Anbetracht dieser Ausgangslage neben den die SNB betreffenden Inhalte auch die Namen der Mitarbeitenden der SNB geschwärzt worden seien. Diese Abdeckungen seien sachgerecht, "[...] da ansonsten entgegen der in Art. 2 Abs. 2 BGÖ vorgesehenen Ausnahmebestimmung indirekt eine Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes auf die Schweizerische Nationalbank aus der Zugangsgewährung von amtlichen Dokumenten des SIF resultieren würde." Das sei gerade nicht Zweck der Bestimmung von Art. 2 Abs. 2 BGÖ. Zudem sei festzuhalten, dass die SNB und deren Mitarbeitende auch nicht als Dritte i.S.v. Art. 7 Abs. 2 BGÖ zu qualifizieren seien, da Dritte zumindest indirekt vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes erfasst würden, was durch den entsprechenden gesetzgeberischen Entscheid hinreichend legitimiert sei. Im Gegensatz dazu habe sich der Gesetzgeber für einen grundsätzlichen Ausschluss des Zugangs zu Informationen zur SNB ausgesprochen, weshalb auch das verfassungsrechtliche Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]) diesbezüglich keine Anwendung finden könne.

32. Nach dem klaren Wortlaut von Art. 2 Abs. 2 BGÖ gilt das Öffentlichkeitsgesetz nicht für die SNB und die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA. Dieser Vorbehalt bezieht sich auf den gesamten Erlass, namentlich auch auf die Definitionsmerkmale des amtlichen Dokuments (Art. 5 BGÖ). Die Lehre schliesst daraus, dass von der SNB oder der FINMA an eine dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehende Behörde übermittelte Dokumente nicht zu amtlichen Dokumenten im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes werden. Solche Dokumente hat die empfangende Behörde von Gesetzes wegen als geheim zu behandeln. Dazu besteht kein Recht auf Zugang.¹¹
33. Die Ausnahme der SNB vom persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes wird in der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz mit dem besonderen Status der Unabhängigkeit der SNB gegenüber Bundesrat und Bundesverwaltung (Art. 99 BV) begründet: "Um diese Unabhängigkeit auch im Bereich des Informationszugangs zu gewährleisten, soll die SNB nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellt werden."¹² Gemäss Art. 6 des Bundesgesetzes über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankgesetz, NBG; SR 951.11) dürfen die Nationalbank und die Mitglieder ihrer Organe bei der Wahrnehmung der geld- und währungspolitischen Aufgaben weder vom Bundesrat noch von der Bundesversammlung oder von anderen Stellen Weisungen einholen oder entgegennehmen. Damit wäre es nach der Lehre nur schwer vereinbar gewesen, wenn die SNB nicht selbst über den Zugang sie betreffender Dokumente hätte entscheiden können, andere Behörden hingegen über den Zugang zu Informationen entscheiden, welche sie von der SNB erhalten haben.¹³
34. Anders zu beurteilen sind hingegen Dokumente, die von einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellten Behörde erstellt und anschliessend der SNB übermittelt werden, oder solche, die von Dritten einer Verwaltungseinheit und zugleich der SNB zugestellt werden. Diesbezüglich ergibt sich weder aus dem Gesetz noch aus den Materialien zum Öffentlichkeitsgesetz, dass für solche Dokumente das Öffentlichkeitsgesetz nicht gilt. Gleiches gilt für amtliche Dokumente, in welchen die SNB lediglich erwähnt wird oder welche der SNB nachträglich zugestellt werden. Verwaltungshandeln einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellten Behörde bleibt auch in diesen Fällen Verwaltungshandeln. So besteht nach Auffassung des Beauftragten kein Grund, dass solche Dokumente resp. darin befindliche Informationen gemäss Art 2 Abs. 2 BGÖ vom Öffentlichkeitsgesetz ausgeschlossen werden sollten, nur weil sie an die SNB übermittelt werden resp. die SNB erwähnen oder betreffen, was auch für allfällig in amtlichen Dokumenten erwähnte Namen oder sonstige Personendaten von Mitarbeitenden der SNB gilt. Es widerspräche dem Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes, wenn sie dadurch dem grundsätzlichen Zugang entzogen werden könnten. Für an die SNB gerichtete amtliche Dokumente und Informationen sowie damit zusammenhängende Personendaten der Mitarbeitenden der SNB kann demnach nach Auffassung des Beauftragten die Bestimmung von Art. 2 Abs. 2 BGÖ nicht angerufen werden.
35. Die vom SIF im Zusammenhang mit der von den Antragstellenden verlangten Korrespondenz identifizierten E-Mails wurden vom damaligen schweizerischen Vertreter im Exekutivdirektorium

¹¹ SÄGESSER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 2 Rz. 50.

¹² BBl 2003 1988.

¹³ SÄGESSER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 2 Rz. 53; vgl. auch Empfehlung EDÖB vom 5. April 2024: GS-EFD / Screenshot Dokumentenverzeichnisse betr. Übernahme Credit Suisse, Ziffer. 28.

des IWF auch ans SIF gesandt. Das SIF hat die fraglichen E-Mails teilgeschwärzt den Antragstellenden zugestellt und die Schwärzungen für "allfällige, die SNB betreffende Inhalte" mit der Bestimmung nach Art. 2 Abs. 2 BGÖ begründet. Nach Auffassung des Beauftragten (s. Ziffer 34) kann das SIF die Schwärzung von in der Korrespondenz enthaltenen Inhalte nicht mit dem Vorliegen der Ausnahmebestimmung nach Art. 2 Abs. 2 BGÖ geltend machen. Dem Interesse der SNB, ihren Standpunkt einzubringen, kann vorliegend Rechnung getragen werden, in dem die SNB vom SIF in analoger Anwendung von Art. 11 Abs. 4 VBGÖ ins Verfahren einbezogen wird.¹⁴

36. *Zwischenfazit: Für die Schwärzungen der in den streitigen Dokumenten enthaltenen Informationen kann vom SIF, auch wenn diese Dokumente oder Teile davon die SNB betreffen oder dieser (ebenfalls) zugestellt werden, nach Auffassung des Beauftragten vorliegenden nicht die Bestimmung von Art. 2 Abs. 2 BGÖ angerufen werden. Die Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes auf die streitgegenständliche Korrespondenz wurde vom SIF bis anhin nicht widerlegt. Demzufolge ist das Öffentlichkeitsgesetz auf diese Dokumente anwendbar, weshalb ein grundsätzlicher Anspruch auf Zugang gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ besteht.*
37. Der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gilt allerdings nicht absolut. Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten.¹⁵ Die betroffene Behörde hat amtliche Dokumente zugänglich zu machen oder die verlangte Auskunft über deren Inhalt zu erteilen, es sei denn, sie kann nachweisen, dass ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ erfüllt ist, ein besonderer Fall von Art. 8 BGÖ vorliegt oder die Privatsphäre resp. Personendaten (Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 BGÖ) zu schützen sind. Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten obliegt der zuständigen Behörde. Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.¹⁶
38. In der Stellungnahme an die Antragstellenden begründet das SIF die vorgenommenen Schwärzungen in der verlangten Korrespondenz zudem mit dem Schutz der internationalen Beziehungen der Schweiz und verweist auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ. Diese Ausnahmebestimmung sei auch für die Schwärzung der Personendaten von ausländischen Regierungsvertretern einschlägig. In der Stellungnahme vom 28. November 2024 an den Beauftragten bringt das SIF ergänzend vor, die Korrespondenz betreffe den Wiedereintritt von Usbekistan in die Schweizer Stimmrechtsgruppe im IWF und enthalte naturgemäss einen unmittelbaren Bezug zu Usbekistan sowie zu aussenpolitischen Aktivitäten der Schweiz im Bereich des IWF. Im Fokus der Schwärzungen stünden namentlich Passagen oder Aussagen zu zwischenstaatlichen Verhältnissen ausländischer Staaten oder Schweiz-intern vorbehaltene Einschätzungen im Kontext des Wiedereintritts von Usbekistan. Eine vollständige Offenlegung könnte die gute Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Usbekistan in der Stimmrechtsgruppe negativ beeinflussen; bei Unzufriedenheit mit der Schweizer Leitung der Stimmrechtsgruppe könnte sich – das habe die Vergangenheit bereits gezeigt – Usbekistan wiederum für einen Austritt aus der Schweizer Stimmrechtsgruppe entscheiden. "Die Schweiz hat ein Interesse an einer stabilen Zusammensetzung ihrer Stimmrechtsgruppe in IWF und Weltbank, zumal dies einen massgebenden Einfluss auf die Vertretung in den BWI¹⁷ hat. Vor diesem Hintergrund sind die vorgenommenen Einschränkungen beim Zugang begründet und nachvollziehbar, zumal in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips auf eine vollständige Zugangsverweigerung verzichtet wurde."
39. Für das Vorliegen der Ausnahmebestimmungen nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ müssen kumulativ folgende zwei Bedingungen gegeben sein: Erstens muss das von der Behörde geltend gemachte Interesse durch die Offenlegung erheblich beeinträchtigt werden, eine bloss geringfügige oder unangenehme Konsequenz gilt nicht als Beeinträchtigung. Zweitens muss ein ernsthaftes Risiko bestehen, dass die Beeinträchtigung eintritt. Ist eine solche lediglich denkbar oder im Bereich des Möglichen, darf der Zugang nicht verweigert werden. Der im Öffentlichkeitsgesetz verankerte Schutzmechanismus von Geheimhaltungsinteressen gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ beruht einzig auf dem Bestehen oder Nichtbestehen eines Schadensrisikos. Ein abstraktes Gefährdungsrisiko für

¹⁴ Vgl. Urteil des BVGer A-916/2014 vom 4. Dezember 2024 E. 1.4.2 in fine.

¹⁵ BGE 142 II 340 E. 2.2.

¹⁶ Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1.

¹⁷ Bretton-Woods-Institutionen (BWI).

die auf dem Spiel stehenden Interessen reicht jedoch nicht aus. Die Lehre verlangt, dass die aufgrund der Offenlegung drohende Verletzung eine gewisse Erheblichkeit aufweisen und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintreten bestehen müsse. Dies sei dann als gegeben zu erachten, wenn der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt. Nach der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz genügt das Bestehen einer gewissen Wahrscheinlichkeit, dass der Zugang zu einem amtlichen Dokument eines der in Art. 7 BGÖ aufgelisteten Interessen beeinträchtigen würde. Laut Bundesgericht muss eine Verletzung der jeweiligen privaten oder öffentlichen Interessen aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen, wobei nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz als Beeinträchtigung gelten kann.¹⁸

40. Die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ gilt, wenn durch die Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können. Dies betrifft auch Informationen, die mit anderen Staaten ausgetauscht werden bzw. von diesen stammen und an denen gegebenenfalls diese ausländischen Staaten ein Geheimhaltungsinteresse haben können.¹⁹ Grundsätzlich können alle Bereiche der auswärtigen Beziehungen, in denen amtliche Informationen anfallen, an deren Bekanntwerden der Bund kein Interesse hat, davon erfasst werden. So kann es sich um rechtliche, politische, wirtschaftliche, kulturelle, soziale oder militärische (etc.) Beziehungen handeln. Neben eigenen Dokumenten können auch jene von ausländischen Behörden, Unternehmen oder ausländischen Staatsangehörigen betroffen sein. Die Beeinträchtigung kann sich direkt aus der Offenlegung der Information ergeben oder indirekt aus der Verärgerung eines Staates angesichts der Veröffentlichung der Information, die ihn oder seine Staatsangehörigen betreffen.²⁰ Die befürchtete Beeinträchtigung bei Offenlegung der Daten muss allerdings erheblich sein und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintritt bestehen.²¹
41. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass es nach der Rechtsprechung in der Natur von Entscheiden politischen und insbesondere aussenpolitischen Gehalts liegt, dass sie der justiziellen Kontrolle nur bedingt zugänglich sind, da sie gerade nicht allein auf rechtlichen, sondern zum Teil auf politischen Kriterien beruhen. Die gerichtlichen Instanzen üben bei der Überprüfung solcher Entscheide eine gewisse Zurückhaltung. Diese bezieht sich allerdings nicht auf die rechtliche Beurteilung der Streitsache. Erfasst wird einzig die politische Opportunität des Entscheides. Auch dafür gilt jedoch nicht ein völliger Freipass für die Exekutivbehörden, sondern deren Entscheide müssen insgesamt, auch soweit Zurückhaltung geboten ist, zumindest nachvollziehbar sein und haben sachlich zu bleiben. Die Exekutivbehörden müssen ihren Beurteilungsspielraum pflichtgemäss nutzen.²²
42. Die vom SIF in der Korrespondenz angebrachten Schwärzungen betreffen Interna ausländischer Staaten sowie Einschätzungen des damaligen stellvertretenden Exekutivdirektors der Schweizer Stimmrechtsgruppe zu zwischenstaatlichen Verhältnissen ausländischer Staaten im Kontext des Wiedereintritts von Usbekistan. Im Übrigen sind Personendaten von ausländischen Regierungsvertretern abgedeckt. Es handelt sich dabei ohne Weiteres um Informationen, welche einen aussenpolitischen Gehalt aufweisen, weshalb dem SIF bei der Beurteilung über die Zugänglichkeit der verlangten Liste gemäss Rechtsprechung ein Ermessensspielraum zuzugestehen ist.²³ Die Einschätzung des SIF, wonach die Offenlegung der mit Verweis auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ geschwärzten Informationen die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit erheblich beeinträchtigen kann, wird vom Beauftragten vorliegend als plausibel beurteilt.
43. Sofern ein Ausnahmetatbestand vorliegt, ist im Einzelfall zu prüfen, ob in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV) ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt. Dem-

¹⁸ BGE 133 II 209 E. 2.3.3; zum Schadensrisiko siehe COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 4; BGE 142 II 324 E. 3.4.

¹⁹ Urteil des BGer 1C_462/2018 vom 17. April 2019 E. 5.2.

²⁰ Empfehlung EDÖB vom 10. November 2014: BJ / Korrespondenz, Ziffer 40.

²¹ Urteil des BVGer A-4494/2020 vom 20. April 2021 E. 5.2 m.H.

²² Urteil des BGer 1C_462/2018 vom 17. April 2019 E. 5.4; BGE 142 II 313 E.4.3.

²³ Urteil des BVGer A-746/2016 vom 25. August 2016 E. 5.5.4.f.

nach darf der Zugang nicht einfach verweigert werden, wenn ein verlangtes Dokument Informationen enthält, die nach dem Ausnahmekatalog von Art. 7 BGÖ nicht zugänglich sind. Vielmehr ist in diesem Fall ein eingeschränkter, das heisst teilweiser Zugang zu den Informationen im Dokument zu gewähren, welche nicht geheim zu halten sind, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzen, Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub.²⁴ Vorliegend hat das SIF bei der Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ weitgehend nur einzelne Namen, Bezeichnungen oder kurze Satz- teile abgedeckt. Nach Auffassung des Beauftragten verschaffte das SIF dem Verhältnismässig- keitsprinzip damit hinreichend Nachachtung.

44. *Zwischenfazit: Insgesamt erachtet der Beauftragte die Beurteilung des SIF, wonach der Zugang zu den unter Verweis auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ abgedeckten Informationen zum Schutz inter- nationaler Beziehungen der Schweiz zu verweigern ist, vom SIF als hinreichend glaubhaft darge- tan und damit im von der Rechtsprechung für den vorliegenden Sachverhalt (ausser-)politischen Gehalts geforderten Mass begründet.*
45. Zu beurteilen bleiben schliesslich die vom SIF vorgenommenen Schwärzungen von Personenda- ten, soweit diese nicht ausländische Regierungsvertreter betreffen. Das SIF stützt sich (abgese- hen von den Personendaten der Mitarbeitenden der SNB) für deren Schwärzung auf Art. 7 Abs. 2 BGÖ und Art. 9 Abs. 1 BGÖ, ohne dies näher zu erläutern. In Bezug auf Mitarbeitende der SNB macht das SIF keine Zugangsverweigerungsgründe nach dem Öffentlichkeitsgesetz (Art. 7- 9 BGÖ) geltend.
46. Gemäss Art. 7 Abs. 2 BGÖ wird der Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann. Ausnahmsweise kann der Zugang trotz möglicher Beeinträchtigung der Privatsphäre Dritter gewährt werden, wenn das öffentliche Interesse am Zugang überwiegt. Gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ sind Personendaten vor der Einsichtnahme *nach Möglichkeit* zu anonymisieren. Daher gilt die Anonymisierungspflicht nicht absolut, sondern ist im Einzelfall zu beurteilen.²⁵ Sofern die Privatsphäre der betroffenen Person nicht beeinträchtigt ist, trifft die Behörde keine Anonymisierungspflicht.²⁶ Eine Anonymi- sierung könnte in diesen Fällen sogar eine unverhältnismässige Beschränkung des Zugangs- rechts sein.²⁷ Verlangt eine gesuchstellende Person explizit Zugang zu Personendaten, so ist der Zugang gemäss Art. 9 Abs. 2 BGÖ nach Art. 36 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (Da- tenschutzgesetz, DSG; SR 235.1) zu beurteilen.
47. Vorliegend deckt das SIF die Personendaten mitunter gestützt auf Art. 9 Abs. 1 BGÖ ab. Aus den dem Beauftragten vorliegenden Unterlagen ist nicht ersichtlich und vom SIF wird nicht dargetan, dass und in welchem Umfang die Antragstellenden auf die Bekanntgabe von Personendaten ver- zichten. Gleichzeitig verknüpfen die Antragstellenden ihre Zugangs- und Schlichtungsbegehren jeweils mit einer Vielzahl verschiedener Personen, weshalb ein Interesse am Zugang zu Perso- nendaten jedenfalls nicht ausgeschlossen werden kann. Vor diesem Hintergrund kann nach Auf- fassung des Beauftragten nicht davon ausgegangen werden, dass die Personendaten nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ anonymisiert werden können. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass die Personen- daten von Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Funktion grundsätzlich nicht zu anonymisieren sind.²⁸ Darüber hinaus ist festzuhalten, dass das SIF bis anhin eine Beeinträchtigung der Privatsphäre der in den Dokumenten aufgeführten Per- sonen und Verwaltungsangestellten nicht dargelegt hat. Eine solche ist für den Beauftragten auch nicht ersichtlich. Er kann ebenfalls nicht erkennen, dass das SIF eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang und dem privaten Interesse am Schutz der Privatsphäre bzw. der informationellen Selbstbestimmung jener Personen, deren Daten zugänglich gemacht werden sollen, vorgenommen hat (vgl. Art. 7 Abs. 2 BGÖ resp. Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 36 Abs. 3 DSG). Damit vermag das SIF nach Ansicht des Beauftragten bis anhin nicht hinreichend

²⁴ Urteil des BVGer A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 3.3.2.

²⁵ Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.1.

²⁶ Urteil des BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 8.1 m.H.

²⁷ Bundesamt für Justiz und Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 7. August 2013, Ziff. 3.1.3.

²⁸ Urteil des BGer 1C_59/2020 vom 20. November 2020 E. 4.6.1.

darzulegen, dass der Zugang zum Schutz der Personendaten resp. zum Schutz der Privatsphäre zu verweigern ist.

48. *Zwischenfazit: Es obliegt dem SIF abzuklären, ob und inwieweit die Antragstellenden an den in der Korrespondenz enthaltenen Personendaten interessiert sind. Jedenfalls vermag das SIF bis anhin nicht mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte aufzuzeigen, inwiefern die Personendaten anonymisiert werden können resp. inwiefern durch deren Offenlegung die Privatsphäre der Betroffenen ernsthaft²⁹ beeinträchtigt werden kann. Folglich hat das SIF die Vermutung des freien Zugangs in Bezug auf die Personendaten (soweit nicht ausländische Regierungsvertreter und Organisationen betreffend) nicht rechtsgenügend widerlegt. Das SIF gewährt demzufolge den Zugang zu diesen Personendaten und prüft, ob die betroffenen Personen gemäss Art. 11 BGÖ vorgängig anzuhören sind.*
49. Als zweiter Teil des Schlichtungsgegenstands ist der Zugang zu von den Antragstellenden ersuchten Erklärungen zu beurteilen. Die Antragstellenden verlangen dabei vom SIF, dass dieses beim ehemaligen (zeitweise stellvertretenden) Exekutivdirektor der schweizerischen Stimmrechtsgruppe im IWF konkrete Erklärungen im Zusammenhang mit dem Wiedereintritt von Usbekistan in ebendiese Stimmrechtsgruppe einholt. Die Antragstellenden erklären hierzu, es handle sich dabei um sog. virtuelle Dokumente, welche rasch erstellt werden könnten.
50. Das SIF erklärt in der Stellungnahme vom 9. Oktober 2024 gegenüber den Antragstellenden, dass das Öffentlichkeitsgesetz keinen Anspruch auf Erstellung von Dokumenten durch Befragungen vorsehe.
51. Das Öffentlichkeitsprinzip erstreckt sich nur auf amtliche Dokumente (Art. 5 BGÖ).³⁰ Gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ gilt als amtliches Dokument jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist (Bst. a), sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist (Bst. b), und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Bst. c). Aus der erstgenannten Voraussetzung ergibt sich, dass ein solches Dokument – mit Ausnahme der sog. virtuellen Dokumente - existieren muss.³¹
52. Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt hingegen nicht, die Verwaltung zur Erstellung eines noch nicht existierenden Dokuments zu verpflichten.³² Dies muss auch für die vorliegend von den Antragstellenden geforderte Einholung von Auskünften resp. schriftlichen Bezeugungen gelten: Aus dem Öffentlichkeitsgesetz lässt sich kein Anspruch ableiten, dass die Behörde im Auftrag von Gesuchstellenden resp. Antragstellenden Auskünfte einholt, damit ein solches Dokument dann vorliegt. Mit anderen Worten ist das SIF nicht verpflichtet, entsprechende Erklärungen einzuholen. Entgegen den Ausführungen der Antragstellenden kann ihr Begehren denn auch nicht mit einem einfachen elektronischen Vorgang i.S.v. Art. 5 Abs. 2 BGÖ verglichen werden, weil dafür gemäss dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung vorausgesetzt ist, dass das entsprechende sog. virtuelle Dokumente aus aufgezeichneten, d.h. bereits vorhandenen, Informationen erstellt werden kann.
53. *Zwischenfazit: Gesuchstellende bzw. antragstellende Personen haben gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz keinen Anspruch, dass die Behörde bestimmte Auskünfte einholt oder schriftliche Erklärungen erstellt resp. erstellen lässt. Dementsprechend ist das SIF im vorliegenden Fall nicht verpflichtet, die von den Antragstellenden ersuchten Erklärungen einzuholen und damit noch nicht existierende Dokumente zu erstellen. Aufgrund dieser Sachlage empfiehlt der Beauftragte dem SIF, an seinem Bescheid, dass das Öffentlichkeitsgesetz keinen Anspruch auf Erstellung von Dokumenten durch Befragungen vorsehe, festzuhalten.*
54. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis:*
- *Für die Schwärzungen der in den vorliegenden Dokumenten enthaltenen Informationen kann vom SIF, auch wenn diese Dokumente oder Teile davon die SNB betreffen oder dieser (ebenfalls) zugestellt werden, nach Auffassung des Beauftragten nicht die Bestimmung von Art. 2*

²⁹ Die Gefahr einer ernsthaften Schädigung der Persönlichkeit muss mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen. Mithin muss die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig sein. Geringfügige bloss unangenehme Konsequenzen reichen nicht aus, um ein überwiegendes privates Interesse geltend zu machen, ebenso wenig, wenn eine Beeinträchtigung der Persönlichkeit lediglich denkbar bzw. entfernt möglich ist (Urteil des BGer 1C_14/2016 vom 23. Juni 2016 E. 3.4; Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.3.)

³⁰ BBl 2003 1190; BÜHLER, in: BSK BGÖ, Art. 5 BGÖ, Rz. 4 und 6; NUSPLIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 5.

³¹ BBl 2003 1992; Urteil des BGer 1C_406/2016 vom 15. Februar 2017 E. 3.3.

³² BBl 2003 1992.

Abs. 2 BGÖ angerufen werden. Die Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes auf die streitgegenständliche Korrespondenz wurde vom SIF bis anhin nicht widerlegt. Demzufolge ist das Öffentlichkeitsgesetz auf diese Dokumente anwendbar, weshalb ein grundsätzlicher Anspruch auf Zugang gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ besteht (s. Ziffer 36). Dem Interesse der SNB, ihren Standpunkt einzubringen, kann vorliegend Rechnung getragen werden, in dem die SNB vom SIF in analoger Anwendung von Art. 11 Abs. 4 VBGÖ ins Verfahren einbezogen wird.

- In Bezug auf die Korrespondenz legt das SIF die Anwendbarkeit von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ vorliegend hinreichend glaubhaft dar. Soweit es den Zugang mit Verweis auf diese Ausnahmebestimmung teilweise verweigert hat, kann es an seiner Einschätzung festhalten. Dies gilt insb. für Personendaten ausländischer Regierungsvertreterinnen und -vertreter (s. Ziffer 42). Darüber hinausgehend vermag das SIF bis anhin nicht mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte aufzuzeigen, inwiefern die Personendaten zu anonymisieren sind resp. inwiefern durch deren Offenlegung die Privatsphäre der Betroffenen ernsthaft beeinträchtigt werden kann. Damit hat das SIF die gesetzliche Vermutung des Zugangs nicht widerlegt, weshalb der Beauftragte ihm empfiehlt, den vollständigen Zugang zu den in der Korrespondenz enthaltenen Personendaten (mit Ausnahme der ausländischen Regierungsvertreter) zu gewähren. Das SIF prüft, ob die betroffenen Personen gemäss Art. 11 BGÖ vorgängig anzuhören sind (s. Ziffer 44).
- In Bezug auf die verlangte Einholung von Erklärungen durch das SIF ist festzuhalten, dass gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz von einer Behörde nicht verlangt werden kann, dass diese für Gesuch- bzw. Antragstellende bestimmte Auskünfte einholt oder schriftliche Erklärungen erstellt resp. erstellen lässt. Aufgrund dieser Sachlage empfiehlt der Beauftragte dem SIF, an seinem Bescheid, dass das Öffentlichkeitsgesetz keinen Anspruch auf Erstellung von Dokumenten durch Befragungen vorsieht, festzuhalten (s. Ziffer 53).

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

55. Das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen gewährt in Bezug auf die Korrespondenz Zugang zu den die SNB betreffenden Inhalte und zu den Personendaten, soweit diese nicht ausländische Regierungsvertreterinnen und -vertreter betreffen. Das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen prüft, ob die betroffenen Personen gemäss Art. 11 BÖG vorgängig anzuhören sind. Im Übrigen kann das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen an der teilweisen Zugangsverweigerung festhalten.
56. Das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen hält in Bezug auf die von den Antragstellenden verlangte Einholung von Erklärungen an seinem Bescheid fest, dass das Öffentlichkeitsgesetz keinen Anspruch auf die Erstellung von nicht vorhandenen Dokumenten durch Befragungen vorsieht.
57. Die Antragstellenden können innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Staatssekretariat für internationale Finanzfragen den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
58. Das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
59. Das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
60. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten werden die Namen der Antragstellenden anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
61. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
X. __, Y. __ und Z. __, alle vertreten durch A. __ (Antragstellende)
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
3003 Bern

Adrian Lobsiger
Eidgenössischer Datenschutz- und
Öffentlichkeitsbeauftragter

André Winkler
Jurist Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip