



Bern, den 23. Dezember 2008

## **Empfehlung**

**gemäss**

**Art. 14 des  
Bundesgesetzes über das  
Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung  
vom 17. Dezember 2004**

**zum Schlichtungsantrag von**

**X  
(Antragsteller)**

**gegen**

**Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Bern**

### **I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:**

1. Der Antragsteller (Journalist) reichte gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz BGÖ, SR 152.3) am 12. September 2007 beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ein Gesuch um Zugang zu verschiedenen amtlichen Dokumenten ein. Mit E-Mail vom 26. September 2007 präzisierte er gegenüber dem EDA, dass er um Zugang zu den „Visa-Inspektionsberichten von Moskau und Mumbai“ ersuche.



2. Am 19. Oktober 2007 übermittelte das EDA dem Antragsteller den „Bericht über die Visainspektion Schweizerisches Generalkonsulat in Mumbai“ vom 10. April 2007 (Bericht Mumbai) und den „Bericht über die Visainspektion Schweizerische Botschaft in Moskau“ vom 14. August 2007 (Bericht Moskau). Bei beiden Berichten wurden verschiedene Textpassagen eingeschwärzt.
3. Der Antragsteller reichte am 30. Oktober 2007 beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) einen Schlichtungsantrag ein. Er machte geltend, dass beide Berichte „über weite Strecken“ eingeschwärzt seien und daher anzunehmen sei, dass „ungerechtfertigte Schwärzungen vorgenommen worden“ seien.
4. Das EDA stellte dem Beauftragten die beiden Berichte am 12. Februar 2008 zu. In einer detaillierten Stellungnahme begründete es die Einschwürzungen zusammengefasst wie folgt:
  - Beeinträchtigung aussenpolitischer Interessen oder internationaler Beziehungen der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ)  
Das EDA führte aus, dass die Bundespräsidentin Micheline Calmy-Rey anfangs November 2007 zu einem Staatsbesuch in Indien und anschliessend zu einem offiziellen Arbeitsbesuch nach Moskau reiste. Damit die Besuche in einer konstruktiven Atmosphäre hätten stattfinden können, seien in den beiden Inspektionsberichten verschiedene Passagen abgedeckt worden, „welche, wenn sie bekannt geworden wären, die aussenpolitischen Interessen unseres Landes oder die Beziehungen zwischen den beiden Staaten hätten beeinträchtigen können.“
  - Schutz von Personendaten (Art. 9 BGÖ)  
Das EDA anonymisierte die in den beiden Berichten erwähnten natürlichen und juristischen Personen gestützt auf Art. 9 BGÖ. Betreffend die Namen der Inspektoren vertrat das EDA die Haltung, dass „die Veröffentlichung der Namen der Inspektoren diesen unter Umständen Unannehmlichkeiten bereiten und deren Arbeit erschweren kann. Es ist z.B. denkbar, dass sie und die inspizierten Personen in den Medien gegen einander ausgespielt werden. Wohl hat die Öffentlichkeit ein Recht, sich über die Vorgänge in der Verwaltung zu informieren, sie hat aber in der Regel kein legitimes Interesse, auch die Namen der Bundesbediensteten zu erfahren.“
  - Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen (Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ)  
Die Berichte enthalten am Ende jedes Kapitels die Rubrik „recommandations“ mit entsprechenden Empfehlungen an die Vertretung. Am Schluss des Berichts werden diese Empfehlungen zusammengefasst und mit einem Termin (Rubrik „Termine“) versehen. In Bezug auf diese beiden Rubriken machte das EDA die Ausnahmeklausel von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ geltend, gemäss welcher der Zugang zum Schutz der Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen eingeschränkt werden könne.
  - Gebührenpflicht (Art. 17 BGÖ i.V.m. 14 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31)  
*Abschliessend hielt das EDA fest, dass die Gebührenpflicht auch gelte, „wenn lediglich teilweise Zugang zu einem Dokument gewährt werde. Für arbeitsintensive Gesuche (d.h. wenn beispielsweise abgeklärt werden muss, welche Stellen gemäss BGÖ abgedeckt werden können) kann auch der für die Anonymisierung entstandene Aufwand verrechnet*



*werden. Die Erfahrung aus unserem Departement zeigt indessen, dass Gesuchsteller oft nicht willens oder in der Lage sind, die betreffenden Kosten von mehreren hundert Franken zu übernehmen. Etwas überspitzt könnte man deshalb sagen, dass die generelle Abdeckung gewisser Kategorien von Informationen sogar „kundenfreundlicher“, weil weniger aufwändig und daher kostengünstiger ist.“*

Das EDA nummerierte in den Berichten jede abgedeckte Textpassage fortlaufend (nachfolgend EDA: Nr.) und verwies jeweils kurz auf den entsprechenden Verweigerungsgrund.

5. Der Beauftragte traf sich am 12. Dezember 2008 für eine Besprechung mit dem EDA. Dabei gab er für jede vom EDA abgedeckte Textpassage seine Einschätzung betreffend die Zugangsgewährung respektive -beschränkung ab. Das EDA zeigte sich bei den meisten Textstellen bereit, den Zugang zu gewähren. Zum einen sei, so das EDA, der zum Zeitpunkt der Beurteilung des Zugangsgesuchs angeführte Einschränkungsgrund des anstehenden Staatsbesuchs in Indien und des Arbeitstreffens in Moskau zum jetzigen Zeitpunkt weggefallen. Zum anderen akzeptierte das EDA, dass die zielkonforme Durchführung von behördlichen Massnahmen nicht mehr als Ausnahmeklausel herbeigezogen werden kann, da die (in der gleichnamigen Rubrik aufgeführten) „recommandations“ gemäss der in der Rubrik „Termine“ festgelegten Fristen zum Zeitpunkt der Besprechung wohl bereits umgesetzt worden sind.

Damit über die Inhalte der abgedeckten Textpassagen offen diskutiert werden konnte, sah der Beauftragte davon ab, den Antragsteller an die Besprechung einzuladen.

6. Der Beauftragte beschränkt sich im Folgenden darauf, eine kurze Einschätzung zu jenen Textstellen abzugeben, bei denen das EDA auch nach der Besprechung an der Zugangsverweigerung festhält.

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

### **A. Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ**

1. Gemäss Art. 13 BGÖ kann eine Person einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten einreichen, wenn die Behörde den Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränkt, aufschiebt oder verweigert, oder wenn die Behörde innert der vom Gesetz vorgeschriebenen Frist keine Stellungnahme abgibt.

Der Beauftragte wird nicht von Amtes wegen, sondern nur auf Grund eines schriftlichen Schlichtungsantrags tätig.<sup>1</sup> Berechtig, einen Schlichtungsantrag einzureichen, ist jede Person, die an einem Gesuchsverfahren um Zugang zu amtlichen Dokumenten teilgenommen hat. Für den Schlichtungsantrag genügt einfache Schriftlichkeit. Aus dem Begehren muss hervorgehen, dass sich der Beauftragte mit der Sache befassen soll. Der Schlichtungsantrag muss innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde schriftlich eingereicht werden.

2. Der Antragsteller hat ein Zugangsgesuch nach Art. 6 BGÖ beim EDA eingereicht und ablehnende Antworten erhalten. Als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfah-

---

<sup>1</sup> BBI 2003 2023



ren ist er 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.

3. 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>2</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. Sachlicher Geltungsbereich

1. Sicherheitsgründe (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ)

Der Beauftragte geht mit dem EDA einig, dass gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ folgende Textpassagen nicht zugänglich gemacht werden können:

- Die Seriennummer der Visa-Vignetten („Visanummern“), die an die einzelnen Schweizerischen Auslandvertretungen geliefert wurden.
- Die Details zur Aufbewahrung dieser Visa-Vignetten und der Pässe von Visaantragstellern sowie zur Archivierung der Visa-Dossiers.
- Die Details betreffend Gebäudesicherheit und Alarmsystem.

Alle diese Textstellen zeichnen sich dadurch aus, dass der Absatz mit dem jeweiligen Begriff beginnt (z.B. „Archives“ oder „Sécurité“). Der Beauftragte regt jedoch an, dass das EDA nur die Ausführungen, nicht aber diese einleitenden Begriffe abdeckt, damit für den Antragsteller zumindest ersichtlich wird, welche Themenbereiche abgedeckt worden sind.

Im Bericht Moskau betrifft dies folgende Textpassagen:

- Seite 5, Tabelle „Visa n<sup>o</sup>“ und Abschnitt „Stockage des visas stickers“ (EDA: Nr. 5 und 6)
- Seite 7, 2. – 5. Abschnitt (EDA: Nr. 7)
- Seite 11, 3. Satz des 2. Abschnitts (EDA: Nr. 15)

Im Bericht Mumbai betrifft dies folgende Textpassagen:

- Seite 4, letzter Abschnitt (EDA: Nr. 5)
- Seite 5, letzter Abschnitt (EDA: Nr. 6), Seite 6, 1. Abschnitt (EDA: Nr. 6)
- Seite 6, letzter Satz des 3. Abschnitts (EDA: Nr. 7)
- Seite 8, 4. Abschnitt (EDA: Nr. 11)
- 

*Im Bericht Mumbai bezieht sich die Textpassage auf Seite 16, 5. Abschnitt (EDA: Nr. 18), auf eine Bestimmung der „Weisungen für die Visumerteilung“ des Bundesamtes für Migration, die so nicht mehr in Kraft ist. Der Zugang ist daher zu gewähren.*

2. Schutz von Personendaten (Art. 9 BGÖ)

Die beiden Inspektionsberichte enthalten verschiedene Kategorien von Personendaten. Grundsätzlich sind amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren (Art. 9 Abs. 1 BGÖ).

---

<sup>2</sup> BBI 2003 2024



### 2.1. Personendaten von Dritten

Das EDA hat im Bericht Moskau folgende Personendaten Dritter zu Recht abgedeckt:

- Seite 26, letzter Abschnitt (EDA: Nr. 26)
- Seite 28, 4. Abschnitt (keine EDA: Nr.)

### 2.2. Personendaten von Verwaltungsangestellten in Ausübung einer amtlichen Tätigkeit

Der in Art. 9 Abs. 1 BGÖ vorgesehene Schutz von Personendaten gilt nicht in gleichem Umfang für Bundesangestellte (und vorliegend für Lokalangestellte der Schweizerischen Auslandvertretungen). Haben die Angestellten in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gehandelt, so können sie nicht mit „privaten“ Dritten gleichgesetzt werden. Die Namen und die Funktionen von Verwaltungsangestellten, insbesondere von Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern, die in amtlichen Dokumenten erwähnt werden, unterliegen, soweit diese Personen in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gehandelt haben, nicht der Anonymisierungspflicht.<sup>3</sup> Wenn die Zugänglichmachung für die betroffenen Mitarbeitenden einer Behörde konkrete nachteilige Folgen hätte oder mit grosser Wahrscheinlichkeit haben könnte, so kann darauf verzichtet werden.

Vorliegend sind nach Ansicht des Beauftragten für die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger keine entsprechenden konkreten nachteiligen Folgen erkennbar. Ergänzend kommt hinzu, dass sich die Namen der meisten Betroffenen (bspw. Chefin Visainnspektorat oder Kanzleichef der Schweizerischen Auslandvertretung) sowieso im „Eidgenössischen Staatskalender“ oder im „Verzeichnis der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz sowie der Kooperationsbüros der Entwicklungszusammenarbeit“ (beide Publikationen auch im Internet zugänglich) finden lassen.

*Der Beauftragte ist der Ansicht, dass die Namen und Funktionsbezeichnungen der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den Inspektionsberichten nicht abgedeckt werden müssen (Bericht Moskau EDA: Nr. 1, 2, 33; Bericht Mumbai EDA: Nr. 1, 2, 26).*

### 2.3. Leistungsbeurteilungen

Handeln in amtlicher Funktion führt nicht dazu, dass Verwaltungsangestellte und Lokalangestellte nie Anspruch auf Schutz ihrer Personendaten und ihrer Privatsphäre haben. So sind etwa Leistungsbeurteilungen und Werturteile über sie, Angaben zum Verhältnis zwischen einzelnen Angestellten sowie Dokumente aus ihren Personaldossiers nicht zugänglich.<sup>4</sup> Aus diesem Grund können im Bericht Moskau nach Ansicht des Beauftragten folgende Textpassagen abgedeckt werden:

- Seite 11, 3. Absatz (EDA: Nr. 15)
- Seite 30, letzter Satz im 1. Absatz (EDA: Nr. 31)

Entgegen der Meinung des EDA gelangt der Beauftragte zur Ansicht, dass es sich im Bericht Moskau bei der abgedeckten Stelle auf Seite 11f. (EDA: Nr. 18) um keine Leistungsbeurteilung handelt. *Der Zugang zu dieser Textpassage ist daher zu gewähren.*

<sup>3</sup> Handkommentar zum BGÖ, Art. 9, Rz. 14; sowie Bundesamt für Justiz, „Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen“, 29.06.06, Ziffer 3.3

<sup>4</sup> Bundesamt für Justiz, „Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen“, 29.06.06, Ziffer 3.3



#### 2.4. Verwandtschaftsbeziehungen von Lokalangestellten

Der Bericht Mumbai enthält u.a. auch eine Rubrik „Liens de parenté“, in der - ohne Namensnennung - die Verwandtschaftsbeziehungen zwischen Lokalangestellten aufgezeigt werden. An der Besprechung hielt das EDA daran fest, dass diese Textpassage aus Gründen des Schutzes der Privatsphäre abdeckt werden müsse. Es hob insbesondere hervor, dass die Inspektoren in Bezug auf die Verwandtschaftsbeziehungen keine Empfehlungen abgegeben hätten, woraus geschlossen werden müsse, dass keine Unregelmässigkeiten vorliegen würden.

Gemäss Art. 7 Abs. 2 BGÖ wird der Zugang eingeschränkt, wenn durch seine Gewährung der Schutz der Privatsphäre beeinträchtigt werden könnte. Der Zugang kann ausnahmsweise vollständig gewährt werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt.

*Der Beauftragte schliesst sich in diesem Punkt dem EDA an. Die Verwandtschaftsverhältnisse tangieren die Privatsphäre der betroffenen Personen. Solange keine Anzeichen für Unregelmässigkeiten vorliegen, fehlt es nach Ansicht des Beauftragten am geforderten überwiegenden öffentlichen Interesse für eine vollumfängliche Zugangsgewährung. Der Abschnitt kann daher abgedeckt werden (Bericht Mumbai, EDA-Nr. 12).*

#### 3. Tätigkeitsbereiche des Lokalpersonals

Das EDA machte an der Besprechung geltend, dass eine Textpassage, welche die Tätigkeitsbereiche des Lokalpersonals auflistet, zu deren Schutz (Erpressungsrisiko) abgedeckt werden soll.

Nach Ansicht des Beauftragten bringt eine bloss allgemeine Umschreibung der Aufgaben- und Tätigkeitsgebiete keine besondere Gefährdung für die Betroffenen mit sich.

*Daher sind die entsprechenden Auflistungen im Bericht Moskau, S. 12 (EDA: Nr. 19), und im Bericht Mumbai, S. 8 (EDA: Nr. 10), zugänglich zu machen.*

Nehmen einige Lokalangestellte Sonderaufgaben wahr, so kann es im Einzelfall tatsächlich sinnvoll und notwendig sein, diese Informationen nicht zugänglich zu machen.

*Aus diesem Grund vertritt der Beauftragte die Haltung, dass im Bericht Moskau auf Seite 12 (EDA: Nr. 19) die Textstelle nach der Auflistung nicht zugänglich gemacht werden muss.*

#### 4. Beeinträchtigung der internationalen Beziehungen (Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ)

Das EDA argumentierte, dass die Offenlegung zweier weiterer Textstellen im Bericht Moskau die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigen würde (Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ).

- Bei der Textpassage auf S. 3, letzter Teilsatz des 2. Abschnitts (EDA-Nr. 4) handelt es sich um eine allgemein bekannte Tatsache und nicht um eine Wertung oder kritische Bemerkung. Zudem befasst sich der Bericht sich auf S. 25 ausführlicher mit dieser Thematik. Dort gewährte das EDA vollumfänglichen Zugang. Folglich ist der Zugang zu dieser Textpassage ebenfalls zu gewähren.
- Die Textpassage auf S. 23f. (EDA: Nr. 25) befasst sich mit Einzelheiten zur Visumerteilung an Inhaber von Diplomaten-, Dienst- und Sonderpässen. Sie regeln die Zuständigkeitsfragen und enthalten keinerlei Informationen, deren Offenlegung zu einer Beeinträchtigung der internationalen Beziehungen führen können. Der Zugang zu dieser Textpassage ist zu gewähren.



5. Zur Gebührenfrage

Das Öffentlichkeitsgesetz regelt explizit, in welchen Fällen der Zugang eingeschränkt beziehungsweise Personendaten anonymisiert werden können. Der Anwendungsfall des „grosszügigen“ Einschwärens von Textpassagen zugunsten eines geringeren Gebührenbetrags ist weder als Ausnahme- (Art. 7 BGÖ) oder besonderer Fall (Art. 8 BGÖ) noch zum Schutz von Personendaten (Art. 9 BGÖ) ausdrücklich vorgesehen. Daher ist ein entsprechendes Vorgehen zur Limitierung des Zugangs nicht zulässig.

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

1. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten gewährt den Zugang zu den Berichten Moskau und Mumbai entsprechend den Ausführungen in Ziffer II. B.
2. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, wenn es in Abweichung von Ziffer 1 den Zugang nicht gewähren will.

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).

3. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten den Erlass einer Verfügung nach Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).

Gegen diese Verfügung kann der Antragsteller beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGÖ).

4. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
5. In Analogie zu Art. 22a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021) stehen gesetzliche Fristen, die nach Tagen bestimmt sind, vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar still.
6. Die Empfehlung wird eröffnet:

- X
- Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten  
3003 Bern

Jean-Philippe Walter