



Bern, den 27. November 2006

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 reichte am 23. September 2006 beim Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ein schriftliches Zugangsgesuch ein. Er ersuchte um Zugang zur „Korruptionsliste des EDA“ (Zitat Zugangsgesuch), welche das EDA „im vergangenen Sommer erstellen liess“. Das Papier zeige, so die Ausführungen des Antragstellers weiter, die Korruptionsanfälligkeit der schweizerischen Auslandvertretungen auf.



2. In seinem Antwortschreiben vom 16. Oktober 2006 teilte das EDA dem Antragsteller mit, dass sich die Liste nicht auf die Korruptionsanfälligkeit der Vertretungen beziehe. Sie enthalte vielmehr „eine Einschätzung der Situation“ in jenen Staaten, in denen die Schweiz eine Vertretung unterhalte. Mit der Liste werde das Ziel verfolgt, „mögliche Risiken für den Visabereich unserer Vertretungen frühzeitig erkennen zu können.“

Das EDA verweigerte den Zugang zum besagten Dokument mit der Begründung, dass „eine Veröffentlichung der Liste die Beziehung der Schweiz zu bestimmten Staaten belasten und den aussenpolitischen Spielraum der Schweiz einschränken könnte.“ Es stützte sich dabei auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; 152.3).

3. Der Antragsteller reichte mit Schreiben vom 24. Oktober 2006 beim Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (der Beauftragte) einen Schlichtungsantrag nach Art. 13 BGÖ ein (eingegangen am 27. Oktober 2006). Der Antragsteller führte an, dass das EDA ihm den Zugang zu besagtem amtlichen Dokument verweigert hat.
4. Am 1. November 2006 traf sich der Beauftragte mit der in dieser Angelegenheit zuständigen Mitarbeiterin des EDA zu einem Gespräch über die Verweigerungsgründe und liess sich das besagte Dokument aushändigen. In einer schriftlichen Stellungnahme vom 13. November 2006 an den Beauftragten begründete das EDA seinen Standpunkt in dieser Sache.

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

A. Schlichtungsverfahren 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 (BBI 2003 2023). Berechtigt 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 eine ablehnende Antwort erhalten. Als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren 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 Einzelnen obliegt alleine dem Beauftragten (BBI 2003 2024).



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

B. Ausnahmefall nach Art. 7 BGÖ

1. Der Antragsteller ersuchte um Zugang zur „Korruptionsliste des EDA“. Das EDA verweigerte den Zugang, da durch dessen Gewährung die schweizerischen Beziehungen zu bestimmten Staaten belastet und der aussenpolitische Spielraum des Landes eingeschränkt werden könnte.
2. Mit Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes besteht ein Recht auf Einsichtnahme in amtliche Dokumente und auf Erhalt behördlicher Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente (Art. 6 BGÖ). Das Öffentlichkeitsprinzip gilt jedoch nicht absolut. Der Gesetzgeber hat in Art. 7 BGÖ eine abschliessende Auflistung von Ausnahmefällen aufgeführt, in denen die Bundesverwaltung keine Einsicht gewähren muss. Im vorliegenden Fall berief sich das EDA auf die Ausnahme von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ, gemäss dem der Zugang zu einem amtlichen Dokument eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden kann, wenn durch seine Gewährung die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können.
3. Der Beauftragte hat im Rahmen des Schlichtungsverfahrens auch Zugang zu amtlichen Dokumenten, die der Geheimhaltung unterliegen (Art. 20 BGÖ). Es versteht sich von selbst, dass der Beauftragte im Schlichtungsverfahren respektive in seiner Empfehlung keine vertraulichen oder geheimen Informationen und Details aus dem fraglichen Dokument bekannt geben darf. Anders verhält es sich mit Angaben beschreibender Natur zum Inhalt und Aufbau des Dokuments, soweit diese für das Verständnis der Empfehlung notwendig sind.

Das EDA händigte dem Beauftragten das zu beurteilende Dokument umgehend aus. Es enthält eine Auflistung aller schweizerischen Auslandvertretungen, die Visa erteilen. Anhand von 7 Kriterien wird für jede Vertretung eine Einschätzung der Risiken missbräuchlicher Erschleichung von Visa erstellt. Laut Ausführungen des EDA sagt die Auflistung nichts über eine mögliche Korruptionsanfälligkeit der einzelnen schweizerischen Vertretungen aus. Es bedeute auch nicht, dass bei auf der Liste aufgeführten schweizerischen Vertretungen Fehler aufgetreten seien.

4. Im Zusammenhang mit dieser Auflistung stellte sich für den Beauftragten die Frage, wie der Beauftragte mit Teilinformationen aus dem vertraulichen oder geheimen Dokument zu verfahren hat, wenn diese von einer Bundesbehörde früher bereits einmal zugänglich gemacht worden sind.

Das Öffentlichkeitsprinzip garantiert eine so genannte *kollektive Information*: Wird der Zugang zu einem amtlichen Dokument einer Person gewährt, so muss er allen gewährt werden (BBl 2003 2001). Enthält ein amtliches Dokument, das nach Willen der Behörde aufgrund des Vorliegens eines Ausnahmefalls von Art. 7 BGÖ dem Zugang entzogen bleiben soll, *bereits früher zugänglich gemachte Informationen*, so *rechtfertigt sich eine Geheimhaltung in Bezug auf diese (Teil-)Informationen nicht*. Daher sieht sich der Beauftragte frei, dieses Kriterium der Liste im Folgenden bekannt zu geben.



Die Auflistung des EDA enthält u.a. auch die aktuelle Visastatistik (erteilte und verweigerte Visa nach schweizerischer Auslandvertretung). Diese Visastatistik kann auf Anfrage beim Bundesamt für Migration bezogen werden und ist in der Vergangenheit bereits verschiedentlich zugänglich gemacht worden.

Der Beauftragte kommt daher zum Schluss, dass der Zugang zur Visastatistik als solche nicht verweigert werden darf.

5. Art. 7 BGÖ hält jene Ausnahmefälle fest, in denen der Zugang zum Dokument eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden kann. Eine Ausnahme kann zum Schutz von öffentlichen (Abs. 1 Bst. a – f) oder privaten (Abs. 1 Bst. h und g, Abs. 2) Interessen geltend gemacht werden. Das EDA ist der Ansicht, dass die Gewährung des Zugangs zu einer Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz führen würde.

Enthält ein Dokument Informationen mit aussenpolitischem oder internationalem Bezug, so bedeutet dies nicht, dass das ganze Dokument oder die entsprechenden Informationen unbesehen und stets als Ausnahmefall von Art. 7 BGÖ zu betrachten sind. Vielmehr müssen die fraglichen Passagen „ein gewisses Gewicht“¹ aufweisen, um überhaupt eine reelle Beeinträchtigung der angerufenen Interessen hervorrufen zu können.

Zudem müssen die entsprechenden Informationen geeignet sein, bei einer Bekanntgabe die aussenpolitischen Interessen oder internationalen Beziehungen verletzen zu können. Für den Einzelfall bedeutet dies hingegen nicht, dass es in der Folge tatsächlich zu einer Verletzung der Beziehungen kommen muss. *Die Verletzung muss jedoch zumindest „mit einer hohen Wahrscheinlichkeit eintreten, also nicht lediglich denkbar bzw. entfernt möglich sein.“*²

6. Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass die Behörde stets prüft, ob anstelle einer vollumgänglichen Verweigerung allenfalls ein teilweiser³ Zugang gewährt werden kann. Die Behörde muss dabei abklären, ob die sensiblen Teilbereiche des Dokuments abgedeckt, entfernt oder verschlüsselt werden können. Erst wenn diese Massnahmen dazu führen, dass die offenen Passagen des Dokuments keinen Sinn mehr ergeben, kann der Zugang (gänzlich) verweigert werden. Nachfolgend gilt es die Frage zu beurteilen, ob und in welchem Umfang das EDA allenfalls einen teilweisen Zugang zur Auflistung hätte gewähren müssen.
7. Fünf der sechs Kriterien (Kriterien 1 – 4 und 6) weisen einen direkten oder indirekten Bezug zur Visastatistik auf respektive stehen in Zusammenhang mit der Visaerteilung. Anhand dieser Kriterien wird eine Einstufung der *einzelnen schweizerischen Vertretungen, nicht aber einzelner Staaten* vorgenommen. Weder die einzelnen Kriterien noch deren Einstufung beinhalten somit Aussagen oder Wertungen über andere Staaten. Den Kriterien erfüllen die in Ziffer 5 ausgeführten Anforderungen nicht, wonach bereits die Offenlegung zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Beziehungen der Schweiz zum jeweiligen Land führen könnte.

Der Beauftragte vertritt daher die Meinung, dass diese Kriterien nicht unter die Ausnahme von Art. 7 Abs. Bst. d BGÖ fallen und damit eine Verweigerung des Zugangs hinsichtlich dieser Kriterien gegen das Öffentlichkeitsgesetz verstösst.

¹ Votum BR Blocher zu Art. 7, Amtliches Bulletin 2004 N 1962

² Brunner, Interessenabwägung im Vordergrund, digma 4/2004, S. 163

³ Art. 7 Abs. 1 BGÖ spricht in diesem Zusammenhang von „einschränken“ oder „aufschieben“.



8. Lediglich ein Kriterium (Kriterium 5) basiert auf Einschätzungen und Beurteilungen der aktuellen Situation in jenen Staaten, in denen sich die Auslandvertretung befindet. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass diese Staaten ein Interesse an den schweizerischen Einschätzungen und Beurteilungen bekunden könnten. Der Beauftragte ist der Ansicht, dass die Zugänglichmachung dieses Kriteriums dazu führen kann, dass die betroffenen Länder darin ein offizielles Werturteil der Schweiz betreffend die Situation in ihren Ländern sehen könnten. Nach Ansicht des Beauftragten besteht zumindest eine erhebliche Wahrscheinlichkeit, dass dadurch die Beziehung mit einem oder mehreren Staaten negativ belastet und in der Folge beeinträchtigt werden könnte.

Nach Meinung des Beauftragten sind die Voraussetzungen nach Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ für jenes Kriterium (Kriterium 5) gegeben, das sich über die aktuelle Situation in anderen Staaten ausspricht. In diesem Punkt kann das EDA den Zugang zum fraglichen Dokument einschränken. Im Übrigen sollte die Auflistung samt der Einstufung der einzelnen Vertretungen dem Antragsteller zugänglich gemacht werden.

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

1. Das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten gewährt dem Antragsteller einen teilweisen Zugang zur Auflistung. Der Zugang wird eingeschränkt in Bezug auf das Kriterium, das sich über die aktuelle Situation in anderen Staaten ausspricht (Kriterium 5).
2. Das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, wenn es in Abweichung dieser Empfehlung dem Antragsteller den teilweisen Zugang nicht gewährt.

Das Eidg. 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 Eidg. 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).
4. Gegen die Verfügung kann bei der Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitskommission Beschwerde geführt werden (Art. 16 BGÖ).
5. Diese Empfehlung wird veröffentlicht (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ). Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert.

Hanspeter Thür

Kopie an: X