



Bern, 21. September 2015

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

**X
(Antragsteller)**

und

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Im Zusammenhang mit einem ablehnenden Visum-Entscheid stand der Antragsteller (Privatperson) wiederholt in schriftlichem Kontakt mit der Schweizerischen Vertretung in Jakarta/Indonesien (nachfolgend Vertretung). Am 25. Mai 2014 hat der Antragsteller gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) bei der Vertretung Zugang zu den geltenden, nicht bereits öffentlich verfügbaren Visa-Vorschriften verlangt. Die Vertretung leitete das Zugangsgesuch dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA zur Bearbeitung weiter.
2. Mit E-Mail vom 18. Juli 2014 teilte das EDA dem Antragsteller mit, dass es sich bei dem nachgesuchten Dokument um die vertretungsinterne Visa-Weisung handeln würde. Gestützt auf die Ausnahmestimmungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. a und d BGÖ könne der Zugang zu diesem Dokument jedoch nicht gewährt werden, da durch eine Zugangsgewährung die freie Meinungs- und Willensbildung einer diesem Gesetz unterstellten Behörde sowie die aussenpolitischen Interessen oder internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden könnten.
3. Am 27. Juli 2014 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein.
4. Mit Schreiben vom 30. Juli 2014 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags das EDA dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie eine ausführliche und detailliert begründete Stellungnahme einzureichen.
5. Nach gewährter Fristerstreckung reichte das EDA am 29. August 2014 die Korrespondenz mit dem Antragsteller, das Dokument „vertretungsinterne Visa-Weisungen“ und eine Stellungnahme ein. Darin gelangte das EDA zum Schluss, dass eine Zugangsgewährung die zwischenstaatlichen Verbindungen zu Indonesien sowie zu den Schengenpartnern grundlegend stören würde und der Zugang folglich gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ zu verweigern sei. Überdies hätte eine Veröffentlichung der Weisung gravierende Auswirkungen auf das Visa-Verfahren der Vertretung. Die Entscheidungsfindung im Visa-Prozess und eine einheitliche und



konstante Bewilligungspraxis wären nach Auffassung des EDA in Frage gestellt, weshalb der Zugang auch gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ zu verweigern sei. Schliesslich berief sich das EDA auch auf Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ und machte geltend, der Zugang sei auch mit Blick auf die Sicherheit der am Visa-Prozess beteiligten Mitarbeitenden sowie deren Angehörigen zu verweigern.

6. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und des EDA 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

7. Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ bei einer Schweizerischen Vertretung im Ausland ein. Die Vertretung übermittelte das Zugangsgesuch gemäss Art. 8 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) dem EDA zur Durchführung des Zugangsverfahrens. Dieses verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Der Antragsteller ist als Teilnehmer 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).
8. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.¹ 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

9. 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).²

¹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.

² GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.



10. Bei dem vom Antragsteller gewünschten Dokument handelt es sich um die vertretungsinternen Visa-Weisungen der Schweizerischen Botschaft in Indonesien vom 30. Mai 2014. Gemäss Ausführungen des EDA enthalten vertretungsinterne Visa-Weisungen die für das jeweilige Land relevanten Verfahrensfragen im Visa-Bereich unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten (bspw. Infrastruktur, personelle Ressourcen, Missbrauchspotential) sowie die detaillierte Abbildung des Visa-Prozesses mit Festlegung der internen Zuständigkeiten und Kompetenzen zur klaren Abgrenzung der Verantwortlichkeiten.
11. Die vorliegend relevanten 15-seitigen Visa-Weisungen stellen unbestrittenermassen ein amtliches Dokument gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ dar. Sie beinhalten zum einen Informationen über organisatorische und betriebliche Abläufe im Visa-Prozess, wie bspw. Verfahrensfragen und Zuständigkeiten. Zum anderen enthalten sie die für Indonesien festgelegten Kriterien zur Beurteilung der Visumgesuche. Das EDA stützte seine vollständige Zugangsverweigerung auf die folgenden drei Ausnahmebestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes.
12. Das EDA berief sich zum einen auf die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ und damit auf den Schutz der aussenpolitischen Interessen und der internationalen Beziehungen der Schweiz. Es argumentierte, dass vertretungsinterne Visa-Weisungen beispielsweise Angaben über die Verbreitung von gefälschten Dokumenten, über die Korruption oder über die Zweifel an der Echtheit der von örtlichen Behörden ausgestellten Dokumente enthalten können. Es sei nicht von der Hand zu weisen, dass betroffene Länder – in diesem Fall Indonesien – darin ein offizielles Werturteil der Schweiz über sie sehen könnten, weshalb ein Bekanntwerden solcher Informationen mit grosser Wahrscheinlichkeit die Beziehungen mit den jeweiligen Staaten negativ belasten würde. Hinzu komme, dass die Kriterien und Richtwerte, welche in den vertretungsinternen Visa-Weisungen enthalten seien, im Rahmen der lokalen Schengenzusammenarbeit diskutiert und festgelegt würden.³ Würde die Schweiz die Weisungen publik machen, so das EDA, würde dies auch das Vertrauensverhältnis zu den Schengenpartnern und die Zusammenarbeit vor Ort wesentlich und in negativer Weise beeinflussen und die Beziehungen zu diesen wichtigen Partnern ernsthaft beeinträchtigen.
13. Das EDA stützte seine Argumentation weiter auf Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ, welcher den Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung einer Behörde zum Gegenstand hat. Die Absicht hinter der Festlegung von an die lokalen Gegebenheiten angepassten Kriterien sei u.a. die Sicherstellung einer einheitlichen und konstanten Bewilligungspraxis. Die definierten Kriterien hätten im Rahmen der Ermessensausübung einen relevanten Einfluss auf den Visum-Entscheid. Ab welchem Wert ein Kriterium erfüllt sei und damit einen positiven bzw. negativen Einfluss auf den Entscheid habe, werde aufgrund der lokalen Gegebenheiten eruiert. Zusammengefasst würden die einzelnen Kriterien ein Gesamtbild ergeben, nach dessen Würdigung die Visum-Entscheide getroffen werden könnten. Nach Ansicht des EDA würde durch die Offenlegung dieser Informationen das gesamte Prüfverfahren in Frage gestellt. Allfällige Visumgesuchsteller erhielten durch die Kenntnis der Kriterien und Abläufe die Möglichkeit, sich vor der Gesuchstellung entsprechend vorbereiten zu können, was das Verfahren zur Farce werden liesse.
14. Schliesslich erklärte das EDA auch Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ für anwendbar, da eine Offenlegung des Dokuments die Sicherheit der Mitarbeitenden der Vertretung und ihrer Angehörigen gefährden würde. Es begründete dies mit dem Umstand, dass in Ländern mit hohem Migrationsdruck, zu welchen auch Indonesien gehöre, das gezielte Herbeiführen von Interessenskonflikten und korrupten Handlungen nicht selten sei. Dieser Gefahr seien

³ Vgl. Art. 48 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex).



Mitarbeitende im Visum-Bereich ganz besonders ausgesetzt. Dementsprechend hätten die Mitarbeitenden die Pflicht, im geschäftlichen wie auch im privaten Umfeld Unterhaltungen und Aussagen zu ihrer spezifischen Tätigkeit und zu vertretungsinternen Visa-Prozessen, wie sie u.a. in dem vorliegend zur Diskussion stehenden Dokument abgebildet seien, zu unterlassen. Im Wissen um diese Gefahren erachtete es das EDA als leichtsinnig, wenn nicht gar verantwortungslos, die Mitarbeitenden den aus einer Veröffentlichung des Dokuments resultierenden zusätzlichen Risiken auszusetzen.

15. Vorab hält der Beauftragte fest, dass vorliegend nicht die Zugänglichkeit von vertretungsinternen Visa-Weisungen generell beurteilt wird, sondern ausschliesslich die der Schweizerischen Botschaft in Indonesien vom 30. Mai 2014, demzufolge lediglich deren Inhalt massgebend ist. Ob der Zugang zu diesem Dokument gewährt werden kann oder ob Ausnahmebestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes zum Tragen kommen, ist nachfolgend zu prüfen.
16. Der Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz führt interne Weisungen zu den Modalitäten bei der Erteilung von Visa zur Einreise in die Schweiz als explizites Beispiel eines Dokuments auf, welches unter die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ fallen *kann*.⁴ Dennoch bedeutet dies nicht, dass ein solches Dokument automatisch und vollständig dem Zugang gemäss Öffentlichkeitsgesetz entzogen ist. Vielmehr ist im Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes auf den konkreten Inhalt des Dokuments im Einzelfall abzustellen und nicht auf seine Bezeichnung. Folglich ist die Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ auf interne Weisungen zu den Modalitäten bei der Visaerteilung zu relativieren und insbesondere auf diejenigen Informationen zu beschränken, die tatsächlich bzw. mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz zur Folge haben.⁵ Zusätzlich gilt es gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten, wonach der Zugang nur soweit einzuschränken ist, wie es zum Schutz der geheimhaltungsbedürftigen Informationen gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ erforderlich ist.⁶ Erweist sich somit eine Einschränkung des Zugangs als gerechtfertigt, soll die Behörde hierfür die mildeste mögliche, das Öffentlichkeitsprinzip am wenigsten beeinträchtigende Form wählen.⁷ Dies bedeutet, dass der Zugang zu all jenen Textpassagen gewährt werden muss, die kein schutzwürdiges Interesse im Sinne der Ausnahmebestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes tangieren.
17. In diesem Sinne hält der Beauftragte fest, dass nach seiner Auffassung die vom EDA vorgebrachten Ausnahmebestimmungen keinesfalls eine *komplette* Zugangsverweigerung zu rechtfertigen vermögen und dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu wenig Rechnung getragen wurde. Dies insbesondere deshalb, weil das Dokument, wie nachfolgend aufgezeigt wird, einige bereits öffentlich bekannte Informationen sowie an vielen Stellen im Hinblick auf die Ausnahmebestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes unproblematische Informationen beinhaltet. Wie vom EDA detailliert und nachvollziehbar dargelegt, enthalten die vorliegend relevanten vertretungsinternen Visa-Weisungen jedoch durchaus einzelne Passagen mit teilweise schützenswerten Informationen, wobei insbesondere der Zugang zu *Informationen über konkrete Zuständigkeiten der im Visa-Prozess involvierten Personen* vom EDA zu Recht gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ verweigert wurde.

⁴ COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz 32.

⁵ Zum sog. Schadensrisiko: COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, a.a.O., Art. 7, Rz 4.

⁶ Statt vieler Urteil des BVGer A-3631/2009 vom 15. September 2009 E. 2.5 f.

⁷ BGE 133 II 209 E. 2.3.3.



18. Das Dokument enthält allerdings auch *allgemeine organisatorische und betriebliche Abläufe ohne direkten Bezug zum Visa-Verfahren* wie etwa Anweisungen bezüglich Verhalten der Mitarbeitenden. Die Bekanntgabe von solch allgemeinen organisatorischen Angaben betrifft nach Ansicht des Beauftragten weder die vom EDA vorgebrachten noch andere Ausnahmebestimmungen nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ. Folglich ist der Zugang zu allen diesen Informationen zu gewähren.
19. Selbst bei den geregelten *Verfahrensfragen im Visa-Bereich* gibt es einige Informationen, die so oder ähnlich bereits publiziert sind und folglich nicht dem Zugang entzogen werden können. Es sind dies beispielsweise Regelungen im Zusammenhang mit der Erfassung biometrischer Daten⁸, der persönlichen Erscheinungspflicht oder einem beschleunigten Antragsverfahren⁹.
20. Als mit Blick auf Art. 7 Abs. 1 BGÖ unproblematische Informationen gelten nach Ansicht des Beauftragten generell auch die unter den Titeln „*Gegenstand*“, „*Gesetzliche Grundlagen*“ und „*Kommentar*“ enthaltenen Informationen.
21. Schliesslich erachtet der Beauftragte unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips auch die Gewährung des Zugangs zum Inhaltsverzeichnis als legitim, da dieses keine vom EDA geltend gemachten geheimhaltungsbedürftigen Informationen enthält.¹⁰
22. *Demnach ist nach Ansicht des Beauftragten der Zugang zu Informationen allgemeiner organisatorischer Art ohne direkten Bezug zum Visa-Verfahren, zu bereits öffentlich verfügbaren oder sonstigen unproblematischen Informationen sowie zum Inhaltsverzeichnis zu gewähren.*
23. Weniger eindeutig ist die Frage des Zugangs zu den *einzelnen lokal relevanten Kriterien für die Beurteilung der Visumgesuche* zu beurteilen, mithin die Information, welche für den Antragsteller primär von Interesse sein dürfte und ebenfalls in den vertretungsinternen Visa-Weisungen enthalten ist. Das EDA stützte seine Zugangsverweigerung hinsichtlich dieser Informationen primär auf Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ und erklärte, dass eine Veröffentlichung des Dokuments gravierende Auswirkungen auf das Visa-Verfahren der Vertretung hätte und die Entscheidungsfindung im Visa-Prozess sowie eine einheitliche und konstante Bewilligungspraxis in Frage gestellt würden (vgl. Ziff. 13).
24. Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn die freie Meinungs- und Willensbildung einer Behörde wesentlich beeinträchtigt werden kann. Damit soll verhindert werden, dass die Behörde durch eine verfrühte Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter allzu starken öffentlichen Druck gerät, wodurch die Meinungs- und Willensbildung verhindert werden könnte.¹¹ Geschützt wird also der Prozess der Entscheidvorbereitung, nicht die Information selbst. Folglich schützt Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ lediglich einen aktuellen, hängigen Entscheidungsprozess und nicht alle gleichartigen zukünftigen Entscheide im Bereich der Visa-Verfahren.¹² Dies würde auch dem Sinn und Zweck dieser Ausnahmebestimmung zuwiderlaufen, welcher primär der Gedanke einer lediglich vorübergehenden Geheimhaltung bis zum Abschluss einer Entscheidungsphase innewohnt.¹³

⁸ Merkblatt der EU-Kommission: Visa Information System (VIS) <https://www.eda.admin.ch/content/dam/countries/countries-content/indonesia/en/visa-information-system-vis-leaflet_EN.pdf> (besucht am 18. September 2015).

⁹ Informationen des EDA betreffend Visa <<https://www.eda.admin.ch/countries/indonesia/en/home/visa/entry-residency/visa.html>> (besucht am 18. September 2015).

¹⁰ Vgl. Urteil des BVGer A-3122/2014 vom 24. November 2014 E. 5.1.1.

¹¹ BBI 2003 2007.

¹² Vgl. [Empfehlung EDÖB vom 4. Dezember 2014: SECO / Exportgesuche](#), Ziff. 25.

¹³ COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz 17.



Folglich findet Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ nach Ansicht des Beauftragten auf die im Dokument aufgeführten materiellen Kriterien zur Beurteilung der Visumgesuche keine Anwendung.

25. Die vom EDA ins Feld geführte Befürchtung, das Visa-Verfahren würde durch die Offenlegung der Kriterien zur Farce, da sich Visumgesuchsteller entsprechend vorbereiten könnten, lässt sich jedoch auch unter dem Anwendungsbereich von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ diskutieren. Demnach kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde. Die Ausnahme kann immer dann angerufen werden, wenn durch die Zugänglichmachung bestimmter Informationen, eine Massnahme teilweise oder völlig vereitelt würde.¹⁴ Das Bundesverwaltungsgericht hat festgehalten, dass die wörtliche Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ dazu führen würde, dass praktisch sämtliche Informationen dem Zugang entzogen werden könnten: „Deshalb ist es wichtig, dass die Ausnahmebestimmung nur eingesetzt wird, wenn die Offenlegung der durchzuführenden Massnahmen deren Erfolg ernsthaft gefährdet. Mit anderen Worten, die Geheimhaltung dieser Vorkehrungen muss der Schlüssel zu ihrem Erfolg darstellen“.¹⁵ Im Ergebnis soll die Ausnahmebestimmung sicherstellen, dass sich Bürgerinnen und Bürger an das Gesetz halten und die Behörden die Quellen der erhaltenen Auskünfte sowie ihre Kontroll-, Aufsichts- oder Überwachungsmethoden nicht preisgeben müssen, sofern dadurch eine konkrete, geplante Massnahme wirkungslos würde oder die Betroffenen ihr Verhalten änderten, um den Überwachungen zu entgehen.¹⁶
26. Nach Auffassung des EDA würde die Bekanntgabe der Kriterien zur Beurteilung der Visumgesuche zu einer gezielten Verhaltensänderung der Gesuchsteller führen, da diese im Hinblick auf den Erhalt eines Visums beispielsweise Vorkehrungen zur Verbesserung ihrer finanziellen Situation treffen könnten. Somit dienen die in der Visa-Weisung konkret für Indonesien festgelegten Kriterien gemäss EDA der Sicherstellung einer einheitlichen und konstanten Bewilligungspraxis (vgl. Ziff. 13).
27. Grundsätzlich lassen sich die allgemeinen Voraussetzungen für die Visumerteilung bzw. -verweigerung öffentlich verfügbaren Informationen entnehmen oder zumindest daraus herleiten.¹⁷ So sind einem Visumgesuch u.a. Lohnauszüge der letzten 3 Monate oder die letzte Steuererklärung und ein Nachweis über eine genügende Reisekrankenversicherung beizulegen.¹⁸ Daraus ergibt sich deutlich, dass beispielsweise die finanzielle Situation bei der Beurteilung eines Visumgesuchs eine Rolle spielt bzw. ausreichende finanzielle Möglichkeiten einen positiven Einfluss auf den Entscheid haben dürften. Folglich bestehen für Visumgesuchsteller bereits jetzt Anreize, ihre Situation den allgemeinen Voraussetzungen entsprechend darzustellen. Daneben bestehen die in den vertretungsinternen Visa-Weisungen enthaltenen länderspezifischen Kriterien, die der einheitlichen Ermessensausübung der Behörde dienen. Ein Teil dieser Kriterien betrifft jedoch faktische Begebenheiten, welche sich nicht durch ein verändertes Verhalten beeinflussen lassen.

¹⁴ BBI 2003 2009.

¹⁵ Urteil des BVGer A-3443/2010 vom 18. Oktober 2010 E. 5.2

¹⁶ COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz 25.

¹⁷ Art. 32 Visakodex i.V.m. Art. 12 der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV, SR 142.204); Vgl. auch Formular Visumverweigerung <<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/bfm/bfm-anh10-d.pdf>>; Formular Anforderungen Visa <https://www.eda.admin.ch/content/dam/countries/countries-content/indonesia/en/visitor-visa-complete-outsourcing_EN.pdf> (besucht am 18. September 2015).

¹⁸ Siehe Formular Anforderungen Visa (Fn 17), Ziff. 6, 9, 10.



Alles in allem sind die im nachgesuchten Dokument enthaltenen Kriterien zur Beurteilung der Visumgesuche eher allgemein gehalten und jedenfalls nicht derart präzise definiert, dass eine Offenlegung das gesamte Visumverfahren obsolet machen würde und damit den Erfolg einer Massnahme ernsthaft gefährdet. Zumal die im Visa-Prozess involvierten Mitarbeitenden für Betrugsversuche sensibilisiert sein dürften.

28. Auch das Bundesverwaltungsgericht hat in einem vergleichbaren Fall festgehalten, dass ein amtliches Dokument im Sinne eines Hilfsmittels für Mitarbeitende einer Behörde (in casu ein standardisierter Fragebogen zur Vorausscheidung mutmasslicher Missbrauchsfälle in der IV) von der konkreten Vorbereitung einer Massnahme im Einzelfall zu unterscheiden sei.¹⁹ In diesem Fall hatte die Behörde ebenfalls argumentiert, dass potentielle Betrügende sich so verhalten könnten, dass diese nicht als mögliche Verdachtsfälle zu erkennen wären. Auch im Visa-Prozess stellen die Kriterien zur Visum-Vergabe allgemein gültige Leitlinien für die Mitarbeitenden dar und bereiten keine konkrete Massnahme im Einzelfall vor.
29. Weiter argumentierte das EDA bezüglich der Kriterien zur Visa-Vergabe mit einer möglichen Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen bzw. internationalen Beziehungen der Schweiz zu Indonesien und den „Schengenpartnern“ i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ (vgl. Ziff. 12).
30. Der Beauftragte kann die Bedenken des EDA im Hinblick auf die zwischenstaatlichen Beziehungen zu Indonesien und den Schengenpartnern grundsätzlich nachvollziehen. Nichtsdestotrotz sind die vorliegend relevanten Kriterien, wie bereits erwähnt, derart allgemein gehalten, dass es schwer vorstellbar ist, dass eine Offenlegung derselben zu einer erheblichen Beeinträchtigung der zwischenstaatlichen Beziehungen der Schweiz führen könnte. Überdies lassen Konsultationen entsprechender Urteile des Bundesverwaltungsgerichts ohne Weiteres ebenfalls Rückschlüsse auf Voraussetzungen und Kriterien zum Erhalt eines Visums zu. Aus diesen Gründen kann der Beauftragte aus den in diesem Dokument festgehaltenen Kriterien auch kein offizielles Werturteil der Schweiz über Indonesien erkennen, welches die Beziehung zwischen den beiden Staaten negativ belasten könnte. Gleiches gilt auch für die Beziehungen der Schweiz zu den Schengenpartnern. Nach Ansicht des Beauftragten hat das EDA vorliegend nicht ausreichend konkret nachgewiesen, dass die Offenlegung der in der vertretungsinternen Visa-Weisung enthaltenen Kriterien für die Beurteilung der Visumanträge mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz zur Folge haben würde.
31. *Folglich stehen dem Zugang zu den in den vertretungsinternen Visa-Weisungen enthaltenen Kriterien für die Beurteilung der Visumgesuche nach Auffassung des Beauftragten keine Ausnahmebestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes entgegen.*
32. *Für das gesamte Dokument zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis: Eine komplette Zugangsverweigerung zu den vorliegend zur Diskussion stehenden vertretungsinternen Visa-Weisungen würde dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz widersprechen, weshalb der Zugang zu allen bereits öffentlich verfügbaren sowie unproblematischen Informationen zu gewähren ist. Es sind dies namentlich Informationen über allgemeine organisatorische und betriebliche Abläufe ohne direkten Bezug zum Visa-Verfahren, Regelungen im Zusammenhang mit der Erfassung biometrischer Daten, der persönlichen Erscheinungspflicht oder einem beschleunigten Antragsverfahren sowie das Inhaltsverzeichnis. Ebenfalls zugänglich zu machen sind alle Informationen unter den Titeln „Gegenstand“, „Gesetzliche Grundlagen“ und „Kommentar“. Schliesslich ist auch der Zugang zu den Kriterien für die Beurteilung der Visumgesuche zu gewähren.*

¹⁹ Urteil des BVGer A-3443/2010 vom 18. Oktober 2010 E. 5.5.



Demgegenüber kann bei tatsächlichem Bestehen eines Schadensrisikos (vgl. Ziff. 16) der Zugang zu einzelnen Passagen mit schützenswerten Informationen i.S.v. Art. 7 Abs. 1 BGÖ verweigert werden. Es sind dies insbesondere Informationen über konkrete Zuständigkeiten der im Visa-Prozess involvierten Mitarbeitenden.

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

33. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten gewährt einen teilweisen Zugang zu den vertretungsinternen Visa-Weisungen der Schweizerischen Botschaft in Indonesien vom 30. Mai 2014 unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips gemäss Ziffer 32.
34. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz; VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
35. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
36. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
37. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
38. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
X
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
3003 Bern

Jean-Philippe Walter